Labbé, Jacques

Le service de la Trésorerie

Paris

1905

98-84332-10
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

Labbé, Jacques
Le service de la Trésorerie; centralisation et aménagement des fonds. Paris, 1905.
285 p.

Bibliography.
Thesis. Paris.

Only Fd

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 2-11-98 INITIALS: PB

TRACKING # : 30927

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

LE SERVICE DE LA TRÉSORERIE

CENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DES FONDS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE SERVICE DE LA TRÉSORERIE

CENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DES FONDS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 24 MARS 1905, A UNE HEURE

PAR

JACQUES LABBÉ

Président..... M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants ... M. PILLET, professeur.
M. TRUCHY, agrégé.



PARIS
A. PEDONE, ÉDITEUR
LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1905

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages.

ANSON. — Law and custom of the Constitution, 1896-1897.

ARNAUNÉ. — *Contrôle financier en Angleterre. — Bulletin de la Société de législation comparée.* 1884-1885.

BESSAIGNET. — *Manuel de finances et de comptabilité financière.*

E. BESSON. — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger.* 1899.

BOUCARD ET JÈZE. — *Eléments de la science des finances et de législation financière française.* 1902.

CHARDON. — *Rapports de la Banque de France et du Trésor. — Annales de l'Ecole des Sciences politiques.* — Année 1889, tome IV.

Dictionnaire d'Economie politique. — Mot : Comptabilité publique.

Dictionnaire des finances.

L. JOSAT. — *Le Ministère des Finances. — Son fonctionnement.* 1889.

P. LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances.*

MARCILLAC (DE). — *La caisse centrale du Trésor public.* 1890.

Pandectes françaises. — Mot : Finances publiques. 1900.

RÉMY. — *Traité de la comptabilité publique.*

ROQUETTE-BUISSON (DE). — *Etude sur l'organisation et le fonctionnement des trésoreries générales.* 1901.
LÉON SAY. - *Les Finances.* 1896.
R. STOURM. — *Le budget.* 1900.

II. Documents.

Compte général de l'administration des finances pour l'année 1903, rendu par le ministre des Finances le 20 juillet 1904.
Instruction générale sur la comptabilité publique du 20 juin 1859.
Ministère des finances. — *Recueil des circulaires de la Direction générale de la comptabilité publique,* de 1859 à 1871.
Rapport au Sénat au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi concernant les trésoriers-payeurs généraux des finances, par M. Pauliat. 11 juillet 1889.
Rapport public présenté au président de la République par la Cour des comptes. 1902.
Règlement de comptabilité du ministère des Finances. 1866.

INTRODUCTION

Définition du service de la Trésorerie. — Plan. — Questions préliminaires.

Sur les divers points du territoire, les recettes et les dépenses publiques ne se balancent pas exactement : pour assurer l'exécution du budget et pourvoir au payement des dépenses, il est donc nécessaire d'opérer des mouvements de fonds, de transporter les deniers publics de la caisse de l'agent qui perçoit dans celle de l'agent qui paye. C'est ce qui constitue à proprement parler le service de la Trésorerie : appliquer au payement des dépenses le produit des revenus publics. Cela paraît un problème facile à résoudre, et c'est cependant une des questions les plus délicates que l'on rencontre en matière de finances publiques :

« Il faut que ce service soit rapide, afin que les deniers de l'Etat ne restent pas improductifs et que les créanciers de l'Etat n'attendent pas leur payement; il faut que ce service soit simple afin que le contrôle en soit facile; il faut que ce service présente

à l'Etat toute sécurité contre les malversations, contre les pertes d'argent ; enfin il faut qu'il se fasse avec le moins de frais possible [1] ».

Il est évidemment fort difficile d'assurer le service de la Trésorerie d'une façon qui satisfasse pleinement à ces divers desiderata. C'est là peut-être la fonction la plus malaisée à remplir et en même temps la plus importante de celles qui incombent au ministre des Finances, à tel point que : « le ministre le plus capable et le plus expert dans l'établissement et la conception d'un budget ne serait au total qu'un ministre des Finances au-dessous de l'ordinaire s'il n'était pas initié à tous ces dessous et versé dans toutes les questions qui s'y rapportent, et s'il ne possédait pas surtout l'esprit de ressources voulu pour s'en tirer. [2] »

Le service de la Trésorerie proprement dit consiste donc dans l'application aux dépenses du produit des revenus publics. Dans le sens restreint où nous prenons l'expression service de Trésorerie, il s'agit donc uniquement de ce que l'on appelle aussi le service de l'aménagement ou du mouvement des

[1] Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, tome II, p. 1139.

[2] Pauliat. Rapport au Sénat, 11 juillet 1889. — Nous aurons souvent recours à ce document très précieux pour l'étude du service de la Trésorerie en France, spécialement en ce qui touche aux fonctions des Trésoriers-payeurs généraux.

fonds entre les comptables, et non pas de la perception des recettes, ni du payement des dépenses, non plus que des opérations désignées sous le nom de moyens de Trésorerie, c'est-à-dire des procédés par lesquels le ministre des Finances supplée à l'insuffisance des revenus publics par rapport aux dépenses, tels que bons du Trésor, obligations à court terme, fonds déposés au Trésor par ses divers correspondants et autres éléments de la dette flottante. Nous ne considérons également le service de Trésorerie qu'au point de vue des opérations budgétaires, des mouvements de fonds nécessités par l'application des recettes budgétaires, aux dépenses budgétaires, abstraction faite de toutes les opérations de Trésorerie portées comme telles au compte général des finances, et qui ne concernent que des comptes hors budget, comme les services spéciaux du Trésor, les découverts et avances du Trésor, etc... [1]

Le produit des revenus publics se trouve dispersé dans les caisses des innombrables agents chargés de leur perception. Ce qu'il faut d'abord, c'est que le ministre des finances en connaisse exactement le montant et sache de quelle façon est constitué l'encaisse de chaque comptable, puis, par une opération simultanée, centraliser le contenu de ces

[1] C.f. Compte général de l'administration des finances. Année 1903, p. 226.

diverses caisses en une masse unique dont il puisse facilement disposer, que cette centralisation des fonds soit réalisée matériellement ou par un simple jeu d'écritures. Cela fait, il reste à diriger les fonds ainsi réunis vers le lieu où l'on en a besoin pour l'acquittement des dettes de l'Etat, c'est ce qui constitue l'aménagement des fonds. Nous nous proposons donc dans ce travail d'étudier d'abord la *centralisation des fonds* puis leur *aménagement*. Les centraliser, c'est les réunir en une seule masse à la disposition du ministre des Finances; les aménager, c'est les faire parvenir à l'agent chargé du payement, sans qu'il y ait du reste à s'occuper des règles suivant lesquelles le versement même des deniers est effectué entre les mains des créanciers de l'Etat.

En dernier lieu, nous rechercherons comment sont contrôlées ces diverses opérations.

Toutefois avant d'aborder l'étude du service du mouvement des fonds, il convient de répondre à une double question. que l'on peut se poser au sujet des principes même qui servent de base à l'organisation actuelle du service de la Trésorerie en France: d'abord est-il préférable d'en donner la direction à un ministre spécial, le ministre du Trésor, pendant que le ministre des Finances reste exclusivement chargé de ce qui concerne l'assiette et le recouvrement des impôts, ou vaut-il mieux réunir les deux

services entre les mains de ce dernier? En second lieu, faut-il charger un seul agent de remplir à la fois les fonctions de receveur et de payeur, ou bien doit-on au contraire attribuer chacune de ces fonctions à un agent spécial.

§ 1. — DISTINCTION DU MINISTÈRE DES FINANCES ET DU MINISTÈRE DU TRÉSOR.

Il semble que dans la gestion des finances de l'Etat il y ait deux ordres d'opérations bien distincts: d'une part, l'établissement et le recouvrement des impôts et revenus publics, d'autre part le mouvement des fonds et la création des ressources de Trésorerie que l'exécution du budget peut rendre nécessaires. Chacun de ces services est d'une importance et en même temps d'une complication et d'une difficulté extrêmes, on a donc tout naturellement pensé qu'il convenait de créer pour chacun d'eux une administration spéciale. Il en fut ainsi sous l'Assemblée Constituante ; un décret du 10-27 mars 1791 crée un comité de Trésorerie de six commissaires nommés par le roi, mais dont les actes restaient soumis au contrôle de l'Assemblée, car celle-ci entendait diriger elle-même l'exécution du budget. En même temps, une loi du 27 avril 1791 établit un *ministère des Contributions et Revenus publics*.

La Convention conserva la dualité, laissant subsister le service de la Trésorerie nationale et remplaçant le ministère des Contributions et Revenus publics par une *commission des revenus nationaux* prise dans son sein selon le principe posé pour toutes les branches de l'administration par la loi du 12 germinal, an II. Même régime sous le Directoire avec la constitution du 5 fructidor, an III qui établit à côté du *ministre des Finances* chargé des revenus publics, une *commission de la Trésorerie nationale* dont les cinq membres étaient nommés par le Conseil des Anciens sur la présentation du Conseil des Cinq-Cent.

Au début du Consulat, l'arrêté du 1er pluviôse, an VIII, stipule bien que « l'administration du Trésor public fait partie des attributions du ministère des Finances », ce qui semble poser le principe de l'unité mais place en même temps sous les ordres de ce dernier un *Conseiller d'Etat, directeur du Trésor public*, remplacé le deux vendémiaire par un véritable *ministre du Trésor*.

L'organisation subsista sur les mêmes bases pendant toute la durée de l'Empire. Mais dès le début de la Restauration, le principe de l'unité fut nettement posé par la loi du 13 mai 1814 qui réunit le ministère du Trésor à celui des Finances. Les deux services étaient confiés au baron Louis. Sauf pen-

dant les Cent-Jours, le principe de l'unité n'a pas cessé d'être en vigueur jusqu'à notre époque malgré quelques propositions d'initiative parlementaire [1] ou émanant d'auteurs d'ouvrages de science financière [2]. C'est qu'en effet, il présente sur le système de la dualité d'incontestables avantages.

On peut remarquer que lorsque la Constituante créait à côté du ministre des Contributions et Revenus publics, le comité de la Trésorerie, elle n'avait pu empêcher quelques conflits d'attributions de se produire, le ministre étant chargé de l'exécution des lois touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition ainsi que le recouvrement et le service des perceptions (Loi du 27 avril 1791, art. 9), pendant que le comité devait s'occuper aussi d'une façon générale du recouvrement des impôts, corollaire nécessaire de la centralisation et de l'aménagement des fonds qui constituaient ses principales attributions (Décret du 10-27 mars 1791, art. 16 et suivants). Cela montre bien que, même quand la dualité existait nettement en théorie, dans la pratique on ne pouvait que constater l'intime liaison des deux services. Pourquoi dès lors ne pas éviter les conflits et froissements inévitables

[1] Ainsi M. de Soubeyran en 1872.

[2] Macarel et Boulatignier. *La fortune publique en France et son administration, 1838.*

entre les deux autorités chargées de la gestion des finances, en les fondant en une seule ?

Sous l'Empire, les inconvénients de la dualité étaient atténués par ce fait que Napoléon s'occupait en personne des questions financières d'une façon très active, étant lui-même son propre surintendant des finances, comme l'a dit M. Magne. Néanmoins, le comte Mollien se plaint avec insistance dans ses mémoires de la difficulté qu'il y avait pour lui, ministre du Trésor, à assurer le service des paiements, sans avoir la haute main sur le service de la recette, et, par conséquent, sans pouvoir procéder d'une façon satisfaisante à l'aménagement des fonds, à l'application rapide des produits au payement des dépenses, au fur et à mesure que se produisaient les rentrées.

Donc, d'une part, conflits d'attributions entre les deux ministères, d'autre part, difficulté pour le ministre du Trésor de pourvoir à l'aménagement des fonds sans diriger lui-même le service des recouvrements : dans ces conditions, il semble que l'on doit, sans hésitation, condamner le principe de la dualité. L'expérience récente de l'Italie en cette matière est du reste concluante : un décret du 26 décembre 1877, sépara bien les ministères des Finances et du Trésor, mais au bout de quelques mois, on s'aperçut des inconvénients d'un tel

régime, et tout en maintenant le principe, on remit les deux portefeuilles au même titulaire. Cette situation subsiste encore actuellement.

On peut en conclure que le fractionnement de la gestion des Finances publiques en deux services séparés ne saurait donner des résultats satisfaisants, puisque l'Italie, après avoir posé le principe de la dualité, a reconnu qu'il était dans la pratique impossible de l'appliquer.

§. 2. — FUSION DES FONCTIONS DE RECEVEUR ET DE PAYEUR.

Doit-on charger un agent unique du service de la recette et celui de la dépense ou bien au contraire ne vaut-il pas mieux affecter à chaque service un agent spécial? Remarquons avant tout que la question ne se pose que pour les chefs du service, pour les représentants du Trésor dans les départements et non pour les agents subalternes tels que percepteurs et receveurs particuliers des finances. De tout temps, ces derniers ont été chargés à la fois de l'opération matérielle du recouvrement et de celle du payement[1], les

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 354 : « Les receveurs des finances et les percepteurs sous leurs ordres doivent faire tous les payements pour lesquels leur concours est jugé nécessaire. Les autres receveurs des revenus publics peuvent être appelés à concourir de la même manière au payement des dépenses pour le compte du payeur. »

agents secondaires n'ont pas en effet de personnalité propre au point de vue comptable, et leurs actes de recette et de dépense ont toujours été faits au nom et sous la responsabilité de leurs chefs de service. C'est donc pour ces derniers seuls que l'on peut se demander s'il faut adopter la fusion ou la séparation des fonctions de receveur et de payeur, c'est-à-dire pratiquement, si l'on doit ou non conserver à la tête du service du Trésor dans le département, un payeur général à côté du receveur général des finances.

Les fonctions de receveur et de payeur n'ont été réunies entre les mains d'un même agent, qu'à une date relativement récente par le décret du 21 novembre 1865. Depuis l'ancien régime, on pratiquait le système de la séparation : en 1780, selon le compte rendu de Necker au roi Louis XVI, il y avait d'une part, pour le service de la recette, des receveurs généraux et particuliers, des collecteurs des tailles, un caissier royal de recettes générales, chargés de la perception des produits directs, et, pour les produits indirects, des fermiers généraux, au nombre de soixante-deux ; d'autre part, pour le service de la dépense, des trésoriers généraux et particuliers dans chaque province. L'organisation variait un peu, du reste, suivant qu'il s'agissait de pays d'Etat, ou de pays d'élection.

La Constituante conserva la séparation des fonctions de receveur et des fonctions de payeur, après une étude approfondie de la question et sur les conclusions d'un rapport présenté par les commissaires de la Trésorerie. Les receveurs généraux et particuliers, ainsi que les trésoriers généraux et particuliers furent supprimés et remplacés les premiers par des *receveurs de district* nommés par les administrations locales et placés sous les ordres directs des commissaires de la Trésorerie, les seconds par des *payeurs généraux*, établis dans chaque département et nommés par la Trésorerie nationale elle-même[1].

Sous la Convention un décret du 4 décembre 1792 décida la suppression des payeurs-généraux des quatre-vingt-trois départements, mais en fait, ce décret ne fut pas exécuté et tous les payeurs restèrent en fonctions.

Le Directoire jugea préférable de centraliser dans le département, le service des recouvrements comme l'était déjà celui des paiements. Il ne modifia donc pas l'organisation des payeurs généraux des départements. Mais au lieu des cinq cent quarante-trois receveurs de districts, correspondant sans intermédiaire avec la Trésorerie, on établit à la tête du service dans chaque département un *receveur des*

[1] Décret du 27 novembre 1790. — Loi du 27 septembre. — 12 octobre 1791.

impositions directes ou *receveur général*, responsable des *préposés*, choisis par lui et placés sous ses ordres dans chaque arrondissement. Ces derniers recevraient les fonds recouvrés par les *percepteurs* des commune[1]. C'est en somme l'organisation qui fonctionne encore aujourd'hui, mais avec une modification importante introduite par le Consulat et qui consista à enlever aux receveurs généraux le choix des préposés aux recettes pour le donner à l'administration, quoiqu'ils en restassent responsables. La nomination du préposé par le receveur lui-même entraînait en effet de nombreux abus.

Le Consulat, par la loi du 21 ventôse an VIII, décida donc que les préposés aux recettes seraient nommés à l'avenir par le gouvernement et qu'ils prendraient le nom de *receveurs particuliers*. En ce qui concerne le service des dépenses, on modifia complètement, et du reste, d'une façon assez malencontreuse, le régime organisé par la loi de l'an VI, tout en conservant d'une façon absolue le principe de la séparation des deux services : on créa quatre *payeurs généraux*, pour la Guerre, la Marine, la Dette publique, et les dépenses diverses, avec, sous leurs ordres, des *payeurs particuliers*[2].

Les quatre payeurs principaux ne jouaient en

[1] Loi du 22 brumaire an VI.
[2] Arrêté des consuls du 1er pluviôse an VIII.

réalité aucun rôle actif, se bornant à transmettre aux payeurs particuliers les ordonnances ministérielles. Ils ne constituaient donc qu'un rouage inutile.

Pourtant cette organisation subsista jusqu'à la Restauration, jusqu'aux ordonnances importantes du 18 mai 1817.

Ces textes ne touchèrent pas, il est vrai, aux agents chargés de la recette, sauf à Paris où diverses caisses furent réunies sous la direction d'un seul agent : le *caissier de la Caisse centrale et du Trésor royal*, mais on supprima les quatre payeurs généraux remplacés par un *Directeur des dépenses* au ministère des finances, ayant sous ses ordres à Paris *le payeur de la dette publique* et le *payeur des dépenses des ministères*, et dans les départements les *payeurs de département* au chef-lieu. C'est à propos de ces derniers que l'on attaqua surtout le principe de la séparation : MM. d'Audiffred et Casimir-Périer entre autres demandaient que leurs fonctions fussent dévolues aux receveurs généraux et particuliers qui se trouvaient à côté d'eux. Le comte Beugnot, rapporteur de la commission du budget, préconisait la transformation des payeurs de départements en simples agents de contrôle, le receveur seul conservant une caisse et opérant le payement matériel. Cette conception se rapprochait beaucoup du régime actuel,

mais il s'écoula encore bien du temps avant que l'on ne se résignât à charger ainsi un agent unique de l'encaissement des fonds et du payement matériel.

La réforme fut enfin opérée par le décret du 21 novembre 1865 : ce texte supprime les fonctions de payeur et en charge les receveurs généraux des départements qui prennent le nom de *trésoriers-payeurs généraux*. Il n'y a d'exception que dans le département de la Seine où en raison de l'importance des opérations le caissier payeur central subsiste à côté du receveur central de la Seine.

Quels sont les arguments qui firent à cette époque considérer la réforme comme nécessaire ? Le principal, c'est la complication inutile causée par la séparation des fonctions de receveur et de payeur. La simple centralisation dans une caisse unique des diverses recettes opérées par les comptables subordonnés nécessite déjà des mouvements de fonds et des passations d'écritures fort compliqués. Pourquoi les multiplier encore davantage en faisant voyager de nouveau les fonds jusqu'à la caisse du payeur, que ce soit matériellement ou fictivement par des artifices de comptabilité ! Qui dit comptabilité compliquée dit contrôle difficile.

Les nombreux partisans de la séparation des deux fonctions invoquaient la garantie qui résulte justement selon eux de la tenue d'une double comp-

tabilité par deux agents différents relatant chacun les mêmes opérations, ce qui doit empêcher par conséquent le payeur de détourner les fonds en inscrivant dans ses livres des payements fictifs. Mais ce n'est pas là un argument décisif, car « jamais un contrôleur sérieux n'a considéré une mention dans les écritures d'un comptable comme prouvant à elle seule le payement[1]. » Les règlements administratifs prévoient en cette matière toute une série de justifications à produire.

On objectait encore qu'il est dangereux de laisser de trop grosses sommes entre les mains d'un receveur qui exerce en même temps les fonctions de payeur et qui par conséquent n'est pas obligé de verser périodiquement les deniers dans une autre caisse. Comme le disaient dans leur rapport à l'Assemblée Constituante les commissaires de la Trésorerie en 1790 « du moment que les opérations sont confondues, celui qui en est chargé trouvera des facilités pour dissimuler sa situation, pour se réserver des fonds surabondants qu'il fera jouer à son profit. » Il est exact que le receveur peut être tenté de conserver le plus longtemps possible les fonds dans sa caisse de manière à en avoir la libre disposition, et cela d'autant plus que le système du compte courant à intérêts réciproques ayant été

[1] MM. Boucard et Jèze, *op. cit.* Tome II, page 1163.

supprimé par un arrêté ministériel du 31 décembre 1886, le trésorier-payeur n'est plus comme autrefois incité par le bénéfice des intérêts courant à son profit, à opérer le plus tôt possible les payements ou les versements prescrits. Mais par ailleurs, il faut bien remarquer, et nous aurons l'occasion d'y revenir, que le trésorier-payeur n'a nullement entre les mains la totalité des produits publics de sa circonscription. Tous les produits sont centralisés dans ses écritures, sans doute, mais ce serait une grave erreur de croire que les deniers se trouvent matériellement dans sa caisse, la plus grande partie de beaucoup, se trouve au contraire dans celles des receveurs particuliers et des percepteurs. Il ne possède en général par devers lui que les sommes provenant de l'arrondissement chef-lieu où il exerce les fonctions de receveur particulier ; s'il veut faire jouer à son profit les fonds publics au lieu de les employer immédiatement au payement ou aux envois prescrits, il lui sera bien difficile de le faire sans la complicité du receveur particulier. Dans ces conditions toute irrégularité serait vite découverte, et l'on a dans l'état actuel autant de garanties qu'à l'époque où il y avait un receveur général pour garder les fonds et un payeur pour en disposer. De plus, il semble facile d'éviter tout abus par une surveillance administrative minutieuse et par des sanc-

tions sévères à l'égard des comptables qui se serviraient ainsi des deniers publics pour des opérations particulières.

En fait, il ne semble pas qu'il y ait plus de détournements ou d'autres abus de nos jours qu'avant le décret de 1865 et la pratique comme la théorie donnent raison au système de l'unité des fonctions. Il faut reconnaître, du reste, qu'il n'y a nulle tendance actuellement à revenir au régime de la séparation. En présence des résultats favorables produits au point de vue de la simplicité par la fusion des fonctions de receveur et de payeur, bien loin de songer à augmenter le nombre des agents financiers dans les départements en rétablissant la dualité, on chercherait plutôt à le diminuer encore en créant des trésoreries régionales, comme la proposition en a été faite à plusieurs reprises [1].

[1] Article de M. Boudenoot dans la REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE. 5 juillet, 6 novembre 1895.

PREMIÈRE PARTIE

CENTRALISATION DES FONDS

La centralisation des fonds consiste tout d'abord dans la réunion en une masse unique les deniers publics disséminés chez les divers agents de recette. C'est là tout au moins la centralisation matérielle. Mais cela ne suffit pas pour que le ministère des Finances en puisse disposer à son gré. Pour cela, il est de toute évidence qu'il doit être renseigné sur la valeur des fonds ainsi centralisés et sur la régularité avec laquelle la centralisation s'opère. On doit donc considérer comme un élément essentiel de cette centralisation l'envoi des relevés, états de situation, rapports périodiques de toute nature et la tenue de comptes spéciaux, à laquelle les règlements obligent les divers agents de recette. Pour que l'aménagement des fonds soit possible, il faut d'une part que les deniers publics soient matériellement réunis sur certains points du territoire et d'autre part que le ministre des Finances connaisse par l'en-

voi de relevés et rapports appropriés la nature et la valeur des encaisses des divers comptables. Ceci est une question de pure comptabilité, mais elle est capitale : si les deniers publics ne se trouvent pas toujours matériellement réunis en une même caisse dans notre organisation actuelle, cette concentration, cette centralisation, se trouve réalisée d'une façon beaucoup plus effective dans les écritures des divers comptables locaux et finalement dans les écritures centrales du ministère des Finances.

CHAPITRE PREMIER

Centralisation des fonds chez les receveurs particuliers des finances.

Dans l'organisation actuelle de la Trésorerie, la centralisation des fonds doit se faire dans la caisse ou plutôt dans les écritures du trésorier-payeur général du département chargé de se tenir en relation avec l'administration centrale et de mettre les fonds à la disposition du ministre. Mais les agents subalternes à qui incombe la perception des divers produits sont beaucoup trop nombreux et trop disséminés sur l'ensemble du territoire pour qu'il leur

soit possible de verser directement les fonds à la trésorerie générale. Aussi est-ce entre les mains du préposé du trésorier-payeur général, à la recette particulière de l'arrondissement, qu'ils sont tenus d'opérer leurs versements[1].

Les percepteurs des contributions directes sont tenus de verser tous les dix jours au moins le montant des recouvrements opérés par eux sur les contribuables. Le receveur particulier peut même exiger que les versements lui soient faits à des intervalles plus rapprochés. Comme par ailleurs, le percepteur doit lui envoyer tous les jours un relevé de situation de caisse, il lui est facile de s'assurer de la régularité des versements.

Ces versements sont opérés soit en argent, soit en pièces de dépenses. En effet, les percepteurs peuvent être appelés à faire des payements au nom du trésorier-payeur général et sur son vu bon à payer ; or, en pareil cas, il est de principe que les pièces justificatives de la dépense (c'est-à-dire en pratique les mandats quittancés par la partie prenante) sont considérées comme valeurs de caisse et figurent dans les versements comme numéraire.

[1] Excepté dans les arrondissements chef-lieux. Le trésorier-payeur général y remplissant les fonctions de receveur particulier, c'est à la trésorerie générale que les versements seront effectués.

Mais les versements doivent être faits uniquement en argent ou en pièces de dépenses. Ce n'est que dans des cas très exceptionnels et sur autorisation expresse du trésorier-payeur général qu'il sera permis au percepteur de transformer les espèces en papier de commerce. Cela en rend le transport plus facile et les risques de vol ou de perte moins considérables, mais par ailleurs, l'opération entraîne des frais et présente toujours un certain aléa, quelle que soit la qualité des effets et des signatures qui les garantissent. C'est pourquoi les règlements décident que le versement en effets de commerce ne sera possible que dans des cas exceptionnels et toujours sous la responsabilité personnelle du trésorier-payeur général.

Le receveur des finances remet à la partie versante un récépissé à talon selon le principe posé d'une façon absolue par l'ordonnance du 18 novembre 1817 et la loi du 24 avril 1833 pour les versements de toute nature opérés entre les mains des receveurs particuliers et des trésoriers-payeurs généraux. Ce dernier texte déclarait que pour être valable et former titre contre le Trésor le talon devait être détaché du récépissé dans les vingt-quatre heures par le service de contrôle établi dans les bureaux des préfectures et sous-préfectures. Cette disposition ayant été abrogée par la loi du 24 décem-

bre 1896, les talons sont maintenant détachés par le receveur des finances lui-même et conservés par lui pour être plus tard envoyés à la Direction de la Comptabilité publique.

Le receveur des finances étant le supérieur hiérarchique des percepteurs des contributions directes, il est naturel que ces derniers opèrent chez lui leurs versements périodiques. Mais comme il est en quelque sorte le préposé du trésorier-payeur général, comme il n'a pas de personnalité comptable et que l'on peut considérer sa caisse comme n'en faisant qu'une avec celle du trésorier-payeur, c'est aussi chez lui que sont opérés les versements des receveurs des régies de sa circonscription. Dans les administrations des contributions indirectes, des douanes et des postes et télégraphes où il y a des receveurs principaux au-dessus des receveurs particuliers, ces derniers versent néanmoins directement à la recette des finances, et non entre les mains de leur supérieur hiérarchique, cela dans le but d'éviter un détour inutile. Ils remettent simplement au receveur principal dont ils relèvent le récépissé à talon qu'ils ont dû retirer à la recette des finances en y déposant leurs fonds. Cependant quand leur bureau ne se trouve pas dans le chef-lieu même du département ou de l'arrondissement, le directeur départemental peut les obliger à ne faire leurs verse-

ments que par l'intermédiaire de leur receveur principal. Dans le cas où les circonscriptions administratives des régies financières ne correspondraient pas avec celles des recettes des finances, le directeur départemental désigne après entente avec le trésorier-payeur général la recette des finances où les versements devront être opérés.

Les percepteurs des contributions directes ne perçoivent qu'en numéraire les sommes dues par les contribuables. On ne peut, en effet, se libérer du paiement des contributions directes qu'en versant en argent le montant des cotes imposées ou bien en faisant opérer une compensation avec les arrérages de rentes dus par l'Etat au contribuable. Dans les deux cas, le payement est immédiat et équivaut toujours à un payement en numéraire. Il en est autrement en matière de douanes et de contributions indirectes. Ici le payement peut n'être pas immédiat. Il peut y avoir ce que l'on appelle un *crédit de droits* avec autorisation du receveur principal. Le redevable souscrit alors une obligation avec caution et certificateur de caution. Ces obligations cautionnées ne sont admises qu'au-dessus de trois cents francs. Elles sont à échéance de quatre mois avec intérêts moratoires à 3 %, plus 1/3 % au receveur comme indemnité de responsabilité. Ces effets ne sont pas versés à la recette des finances par les receveurs

des régies avec leurs autres recouvrements, mais sont envoyés directement par eux tous les huit jours à la caisse centrale à Paris, où ils pourront être négociés. Le receveur ne fait figurer dans son versement que le récépissé délivré par la caisse centrale en échange de ces obligations.

En dehors de cette exception importante, tous les fonds de revenus publics sans exception sont obligatoirement versés par les comptables à la recette des finances.

Les versements de toute espèce, ceux des receveurs des régies comme ceux des percepteurs des contributions directes, doivent être accompagnées d'un bordereau indiquant le montant et la nature des espèces, et, s'il y a lieu, des effets de commerce, ainsi que le détail des pièces justificatives de dépense tenant lieu de numéraire. Ce bordereau est détaché d'un livre à souche sur lequel le versement est enregistré par la partie versante elle-même.

Les espèces métalliques ne représentent souvent qu'une part assez faible des sommes à verser. Néanmoins, le transport des valeurs quelles qu'elles soient présente toujours certaines difficultés. C'est pourquoi les percepteurs et receveurs des régies peuvent déposer leurs fonds à la Banque de France au lieu de les verser au receveur des finances lui-même [1].

[1] Loi du 17 novembre 1897. V. p. 170 et suiv.

S'il s'agit d'un percepteur, il faut cependant pour cela une autorisation du trésorier-payeur général et du receveur des finances. La Banque de France remet au déposant, un reçu en duplicata dont il garde un exemplaire et envoie l'autre au receveur particulier qui délivre alors le récépissé à talon. Quand il n'y a pas, dans la ville où réside le comptable, une succursale ou un bureau auxiliaire, mais que c'est simplement une ville dite « rattachée » où la Banque fait opérer des recouvreurs quotidiens sans y avoir de succursale fixe, il est encore possible au comptable de se servir de son intermédiaire. L'agent centralisateur tire alors sur lui un mandat qui est recouvré par les soins de la Banque. Sans insister sur ce mécanisme assez complexe, il suffit de constater ici combien l'intervention de la Banque peut faciliter la centralisation de fonds. Nous aurons à y revenir plus tard, quand nous examinerons spécialement les moyens employés pour procéder au transport des fonds sur les divers points du territoire.

CHAPITRE II

Centralisation des fonds à la trésorerie générale.

Les fonds sont donc matériellement déposés dans la caisse des receveurs particuliers des finances du département. Le point sur lequel il faut insister, c'est que ces derniers n'ayant pas de personnalité comptable, n'étant en quelque sorte que les agents de caisse du trésorier-payeur général et ne faisant qu'un avec lui, ce dernier se trouve par le fait même avoir à sa disposition les fonds déposés comme s'il les possédait réellement par devers lui. C'est ce qu'exprime très bien l'article 336 du décret du 31 mai 1862 : « Les receveurs généraux disposent des « fonds reçus par les receveurs particuliers, soit « qu'ils les fassent verser à la recette générale, soit « qu'ils les emploient sur les lieux, soit qu'ils en « autorisent la réserve entre leurs mains ou qu'ils « leur donnent toute autre direction commandée par « les besoins du service. »

Ce texte prévoit le cas où les receveurs généraux, c'est-à-dire les trésoriers-payeurs généraux qui les ont remplacés depuis 1865, feraient envoyer les fonds ainsi rassemblés à la trésorerie générale elle-même.

En pratique les trésoriers-payeurs n'agissent jamais de cette façon et les fonds restent entre les mains des receveurs particuliers. Les trésoriers-payeurs n'en ont en effet pas besoin. Nous verrons que justement pour éviter le plus possible les envois et transports matériels de fonds, les encaisses des receveurs particuliers et même des autres comptables sont employées sur place toutes les fois qu'on le peut. Le trésorier-payeur jouant par ailleurs le rôle de receveur particulier dans l'arrondissement chef-lieu se trouve avoir par là même en caisse assez de fonds provenant de versements à lui faits à ce titre ou de recouvrements personnels pour pouvoir parer ainsi à ses besoins courants. D'une façon générale on peut donc dire que la centralisation matérielle des fonds s'arrête à la recette particulière des arrondissements. A la trésorerie générale, il ne s'agit plus que d'une centralisation dans les écritures, destinée à faire connaître au chef du service départemental le total des ressources et des existences en caisse dans toute sa circonscription.

Dans ce but les receveurs particuliers lui envoient tous les dix jours une copie du journal, et tous les mois la balance des comptes du grand livre [1]. Un

[1] Décret du 31 mai 1862. art. 333 al. 2. Ces relevés doivent également faire l'objet d'envois au ministère des Finances mais simplement dans le but de faciliter le contrôle.

compte courant est ouvert à chacun d'eux dans les écritures de la trésorerie générale et figure dans le grand-livre parmi les opérations de Trésorerie, à un compte de correspondant administratif au débit duquel sont portés tous les versements opérés à la recette particulière par les autres comptables comme nous venons de le voir, et de plus tous les recouvrements opérés par le receveur particulier lui-même lorsqu'il remplit les fonctions de percepteur dans les chefs-lieux d'arrondissement d'une population inférieure à 20.000 âmes [1] Il est au contraire crédité des payements opérés par le receveur particulier au nom et pour le compte du trésorier-payeur général. Selon l'article 1115 de l'instruction générale du 20 juin 1859, le trésorier-payeur ouvre également un compte à la recette particulière du chef-lieu du département, quoiqu'il soit lui-même chargé de sa gestion en même temps que de celle de la trésorerie générale. Il y porte les versements et les payements des percepteurs et des receveurs des régies de l'arrondissement chef-lieu, comme si sa propre personnalité se distinguait réellement de celle du receveur particulier de l'arrondissement chef-lieu.

Tous les mois, le trésorier-payeur général doit s'assurer par un règlement de comptes contradictoire de la concordance du compte de chaque rece-

[1] Décret du 24 mars 1896.

veur d'arrondissement avec les écritures de ces derniers et est tenu d'en justifier tous les trimestres à la Direction de la Comptabilité publique.

Il suffit de tirer le solde de ces divers comptes courants pour que la situation réelle du département apparaisse immédiatement. Quand il s'agira de procéder à l'aménagement des fonds et que le trésorier-payeur général devra s'occuper de pourvoir au payement des ordonnancements délivrés sur sa caisse, il saura d'une façon précise quelles sont les ressources dont il dispose, et sur quels points de sa circonscription elles se trouvent amassées.

Pendant l'année 1903 ces comptes courants des receveurs particuliers ont accusé un mouvement de 2.691.812.175 fr. 42 en recettes et de 2.691.794.954 fr. 41 en dépenses, soit un excédent de dépenses de 952.724 fr. 08. Cet excédent de dépenses prouve que les receveurs particuliers ont payé plus de dépenses qu'ils n'ont reçu de fonds. Nous verrons avec quelles ressources ils ont pu combler le déficit.

CHAPITRE III

Centralisation à la Direction du Mouvement général des fonds.

Il faut s'élever d'un échelon encore et voir comment le Trésor est mis à même de disposer selon ses besoins de la masse énorme des revenus publics déposés dans les caisses des agents locaux. Le Trésor est représenté ici par la Direction du Mouvement général des fonds, le rouage peut-être le plus important de toute l'administration des finances. Les trésoriers-payeurs généraux sont réunis avec elle par le lien le plus étroit, de manière à assurer à l'ensemble du service un caractère de parfaite unité.

§ 1. — ORGANISATION DE LA DIRECTION DU MOUVEMENT GÉNÉRAL DES FONDS.

La Direction du Mouvement général des fonds fut créée sous le nom de Caisse de service par un décret du 16 juillet 1806, rendu sous sous l'initiative du comte Mollien, ministre du Trésor. Aux termes de ce décret, « la Caisse de service sera principale-« ment chargée d'opérer avec célérité, dans les dé-« partements, l'application locale des recettes aux

« dépenses ; elle dirigera les excédents de recettes « vers les lieux où les recettes seraient insuffisantes « pour les dépenses »[1].

Depuis un arrêté du baron Louis du 22 mai 1814, la Caisse de service, d'abord semi-autonome comme la Caisse des Dépôts et Consignations, fut incorporée à l'administration générale des finances sous le nom de *Direction du Mouvement général des fonds.* Mais en réalité, le nom seul a été changé et dans l'ensemble, les bases de l'organisation de Mollien sont encore en vigueur, surtout en ce qu'elle présentait en 1806 de nouveau et de caractéristique, à savoir l'institution du compte courant reliant intimement entre eux le Trésor et ses agents locaux, si bien que malgré la dissémination matérielle des fonds, l'administration centrale a entre les mains toutes les ressources du pays et peut les employer à son gré par un simple jeu d'écritures. Nous ne concevons pas aujourd'hui un service de Trésorerie sans une parfaite unité et une centralisation absolue. Mais en 1806, c'était là une idée entièrement nouvelle et que Mollien fut le premier à concevoir et à appliquer.

Sous l'ancien régime, en effet, existait au contraire la spécialisation des recettes aux dépenses, non pas cette spécialisation budgétaire qui n'est pas une

[1] Décret du 16 juillet 1806, article 2.

question de comptabilité pratique, mais une forme de la loi du budget, une spécialisation sur le papier consistant uniquement à imputer dans les écritures certaines dépenses sur les fonds de certaines recettes, à opérer des contractions et des compensations contrairement au principe de l'universalité budgétaire[1], mais une spécialisation matérielle ayant pour résultat de ne faire payer le créancier qu'avec l'argent provenant de tel impôt et non avec l'argent provenant de tel autre. En effet, on appliquait les recettes aux dépenses par le procédé de l'*assignation :* le payement était assigné sur les fonds à provenir du domaine, par exemple, ou de la taille, ou des vingtièmes, etc... On comprend facilement les abus qui en résultaient : d'une part, le créancier ne pouvait être payé qu'une fois recouvrés par le comptable les deniers mêmes avec lesquels le payement devait être effectué ; en second lieu il arrivait souvent que les payements assignés s'élevaient à un chiffre plus élevé que la catégorie de revenus qui devaient y pourvoir. Le payement était alors réassigné, et il y avait quelquefois ainsi trois ou quatre réassignations successives.

Un progrès notable dans la voie de la centralisation fut réalisé par l'arrêté ministériel du 1er plu-

[1] Comme il en a été par exemple pour les frais de perception des impôts jusqu'à l'ordonnance du 26 mars 1817.

viôse an VIII. Gaudin, l'auteur de cet arrêté, reprenant le plan esquissé par Necker dans un rapport de 1788, décidait que l'application des recettes aux payements ne se ferait plus comme précédemment en quelque sorte sur le lieu même du payement, mais à Paris où les revenus publics seraient à l'avenir matériellement centralisés par l'envoi au ministère des Finances des valeurs réelles ou représentatives.

Depuis le décret du 16 juillet 1806 cette centralisation matérielle des fonds est remplacée par la centralisation résultant uniquement de la tenue à Paris d'une comptabilité centrale. Elle se fait alors par un bureau de comptabilité d'après la copie des registres tenus par les comptables des départements et relatant les recettes et dépenses effectuées au nom de l'administration et sur ses ordres. Selon l'expression de M. Dubois de l'Estang : « Le Trésor se trouve « alors dans toutes les caisses des comptables. Il est « partout où il y a un recouvrement à faire, partout « où il y a un payement à opérer »[1]. Les excédents de recette sont envoyés à Paris, à la Caisse centrale, et encore seulement, quand on ne juge pas plus utile de les envoyer à d'autres comptables manquant de fonds.

En somme on peut dire que la Direction du Mouvement des fonds personnifie le Trésor public puisque c'est elle qui sous l'autorité du ministre des finances assure la centralisation et l'aménagement des fonds, c'est-à-dire tout le service de la Trésorerie. Selon M. Léon Say « la Direction du Mouve- « ment des fonds remplit dans notre système finan- « cier au point de vue de la répartition des ressour- « ces du Trésor, l'office d'un pendule compensa- « teur. » Elle compense, en effet, les recettes et dépenses en un va-et-vient continuel et veille à faire face aux exigences de numéraire pouvant se produire impunément sur un point quelconque du territoire de la métropole ou des colonies. Mais outre ce service de centralisation d'aménagement ou de compensation, celui qui nous intéresse le plus, elle a bien d'autres attributions qui en font un des rouages les plus compliqués de toute l'administration des Finances.

[1] *Dictionnaire d'économie politique*, article : Comptabilité publique.

C'est ainsi qu'elle doit s'occuper d'une façon générale de la question des moyens de Trésorerie, c'est-à-dire de la création de ressources au delà des recettes ordinaires du budget, soit dans le but de se procurer un fonds de roulement temporairement nécessaire pour rétablir l'équilibre entre la marche des recettes et celle des dépenses, soit pour parer à un déficit définitif de budget. « Il faut à la fois pré- « voir les besoins du Trésor et y pourvoir, c'est une

« des parties les plus délicates de sa tâche. » Elle doit encore surveiller et contrôler les institutions qui intéressent le crédit public : question monétaire, surveillance de la Bourse, du Parquet, de la Banque de France, du Crédit Foncier, etc... [1]

Du reste, voici en résumé comment elle est organisée par le décret du 1er décembre 1899 actuellement en vigueur, et comment ses multiples attributions sont réparties entre ses divers services :

La Direction du Mouvement général des fonds est divisée en trois bureaux sous les ordres d'un directeur et d'un sous-directeur : 1° *Le bureau central,* chargé de la distribution mensuelle des fonds aux départements ministériels, de l'enregistrement des ordonnances dans la limite des crédits disponibles, de l'envoi aux comptables d'extraits d'ordonnances, des opérations de Trésorerie et rapports avec la Caisse Centrale concernant la situation des encaisses et du portefeuille du Trésor, emprunts, négociations, émissions de valeurs, questions de banque et de change.

2° *Le bureau des services extérieurs,* est chargé entre autres affaires des ordres à donner aux trésoriers-payeurs généraux pour les mouvements de fonds, autorisations à ces mêmes comptables pour les dispositions sur la caisse centrale et les encaissements au crédit de leurs comptes, envois de fonds aux colonies, correspondance spéciale aux comptes courants.

[1] M. Sourm, *Le Budget,* page 84 et suivantes.

3° *Le bureau de la comptabilité* s'occupe de la comptabilité générale et des comptes courants, de la situation de la dette flottante, de la tenue du journal, du grand livre et livres auxiliaires, résumés périodiques des écritures, situations journalières et décadaires des comptes des trésoriers payeurs généraux, liquidation des intérêts de la dette flottante et des frais de Trésorerie, service des envois d'espèces des départements à Paris, de Paris aux départements et des départements entre eux, etc... [1]

§ 2. — TENUE DU COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LES TRÉSORIERS-PAYEURS GÉNÉRAUX.

Parmi les nombreuses attributions énumérées par le décret du 1er décembre 1899, celles qui doivent nous retenir pour le moment sont celles qui ont trait à la centralisation des fonds par le moyen du compte courant du Trésor avec les trésoriers généraux, de la tenue duquel le bureau de la comptabilité est spécialement chargé. Aux termes de l'instruction générale du 20 juin 1859, article 802. « Les

[1] Boucard et Jèze, *op. cit.* Tome II, page 1156.

« trésoriers généraux sont rattachés au Trésor par « le lien d'un compte courant dans lequel ils sont « débités de toutes les recettes et crédités de toutes « les dépenses qu'ils effectuent pour le compte du « Trésor et de ses correspondants. »

Il faut ajouter que l'on porte à ce compte courant tous les recouvrements et payements opérés par le caissier payeur central ou un autre comptable pour le compte de chacun d'eux.

Le bureau de la comptabilité tient un *journal général* sur lequel il est passé écriture de tous les recouvrements opérés par les trésoriers-payeurs généraux, le caissier payeur central, le receveur central de la Seine, de tous les payements opérés par ces comptables et de tous les mandats émis par eux.

Ce bureau tient de plus des livres-journeaux auxiliaires ainsi qu'un *grand-livre* sur lequel chaque compte spécial est débité et crédité d'après les données fournies par le journal général et dont les soldes sont relevés, tous les mois, sur la balance. Les trésoriers-payeurs généraux forment au grand livre un compte unique sous le titre : Trésoriers généraux l/c courant. Mais outre ce livre donnant la situation générale des divers comptes, il est ouvert dans des registres particuliers un compte courant spécial pour chaque trésorier général ou correspondant du Trésor.

Le bureau de la comptabilité est averti de toutes

les opérations des trésoriers-payeurs généraux de la manière suivante :

Tous les jours, les trésoriers-payeurs généraux sont tenus d'adresser à la direction de la comptabilité publique un état détaillé de leurs recettes et dépenses de la journée. Ces états journaliers sont communiqués à la Direction du Mouvement des fonds qui peut ainsi tenir exactement à jour le compte de chaque trésorier-payeur général. Tous les dix jours ces comptables envoient, directement cette fois, au Mouvement des fonds des *avis de recouvrement*, et des *avis de payement*. Selon l'instruction générale du 20 juin 1859 et l'article 334 du décret du 31 mai 1862, ces avis sont rédigés par eux d'après leur livre-journal. Le Mouvement des fonds envoie ces pièces à la Direction de la Comptabilité publique qui les vérifie d'après les états journaliers qu'elle a reçus et les retourne au mouvement des fonds.

Comme le fait remarquer M. de Roquette-Buisson dans son ouvrage sur les trésoriers généraux, « il est évident que cette manière de procéder par « dizaine est un souvenir du calendrier révolution- « naire divisant le mois en décades, et remonte au « commencement du siècle, au début de l'organisa- « tion des recettes générales. »[1]

[1] De Roquette-Buisson, *Etude sur l'organisation des trésoreries générales*, p. 55.

A la fin de chaque mois, le trésorier-payeur général envoie une situation récapitulative comprenant un compte des recettes et dépenses appuyé d'états de développement, ainsi que la balance des comptes du grand livre. Ces documents servent à contrôler contradictoirement l'exactitude des balances mensuelles établies à Paris. Il faut bien remarquer, en effet, que le compte courant est tenu en double : chaque recouvrement et chaque payement ou opération équivalente, sont portées d'abord au débit et au crédit du compte par le trésorier-payeur général lui-même dans ses propres livres, puis par la Direction du Mouvement des fonds dans les registres consacrés aux comptes de chaque trésorier-payeur-général. Comme ce compte courant est l'instrument essentiel de la comptabilité des mouvements de fonds, que c'est d'après ses indications que se fera tout leur aménagement, il est indispensable d'avoir toutes les garanties d'exactitude désirables. Il y aura donc une première comparaison tous les mois entre les écritures tenues à Paris d'après les situations journalières et décadaires, et les écritures tenues par le comptable. De plus les comptes courants sont réglés trimestriellement[1], ce qui ne veut pas dire que les soldes ne sont tirés que tous les trois mois ;

[1] Décret du 16 juillet 1806. — Décret du 21 novembre 1865, art. 3.

ils le sont tous les jours, mais tous les trimestres on procède à une révision générale des articles des comptes. On adresse à chaque trésorier-payeur une copie de son compte courant. Celui-ci rectifie au besoin les erreurs qu'il peut constater et envoie dans ce but à la Direction du Mouvement des fonds des états spéciaux appelés *avis de changement.* On tire alors le solde définitif du trimestre et le montant en est reporté à nouveau en tête du compte du trimestre suivant : [1]

Ces précautions minutieuses permettent à la Direction du Mouvement des fonds d'avoir la certitude de l'exactitude absolue des chiffres portés aux divers comptes.

La création du compte courant du Trésor avec les trésoriers-payeurs généraux est une des conceptions les plus originales et les plus ingénieuses de Mollien dans son organisation de la Caisse de service[2]. Le compte étant débité de toutes les recettes du trésorier-payeur et crédité de toutes ses dépen-

[1] Le règlement trimestriel était surtout important à l'époque où le compte courant portait intérêts, car il servait alors à déterminer le montant des intérêts dus de part et d'autre.

[2] Il ne faut pas confondre ce compte courant du Trésor dont nous parlons, avec le compte courant des trésoriers généraux dont le solde est porté à la dette flottante et qui relate les opérations concernant les fonds particuliers déposés au Trésor par ces fonctionnaires.

ses, le solde fait immédiatement apparaître la situation de la caisse, et la Direction du Mouvement des fonds peut donner ses ordres en conséquence. Comme par ailleurs nous avons vu que les trésoriers-payeurs centralisent dans leurs écritures les opérations de tous les receveurs des finances de leur circonscription et qu'étant les seuls agents du Trésor ayant dans le département une personnalité comptable, les versements opérés chez leurs préposés et les payements effectués par leurs préposés doivent être considérés comme opérés chez eux ou effectués par eux, la situation de chaque trésorier-payeur représente bien celle de chaque département. Le ministre des Finances a ainsi la possession effective de tous les fonds disséminés sur la surface du territoire. En ce qui le concerne, tous les actes de recettes ou de dépenses, tous les mouvements et transports de fonds qu'il ordonne, se manifestent par de simples inscriptions ou virements entre les articles des divers comptes courants.

Ce que le régime établi par le décret du 16 juillet 1806 présentait de très particulier, c'est que le compte courant était à intérêts. « Les receveurs « généraux devaient jouir sur ces avances d'une « bonification d'intérêts », selon les termes mêmes du décret. C'est ce que l'on nommait le système du *compte courant à intérêts réciproques*. Le receveur

général touchait un intérêt pour toutes les sommes portées à son crédit, c'est-à-dire pour les fonds employés par lui, soit en payements de dépenses publiques, soit en versements à un collègue ou à la caisse centrale, au contraire toutes les recettes encaissées portaient intérêt à sa charge et au profit de l'Etat. Le taux de cet intérêt était de 5 0/0 et le compte était soldé tous les trimestres. On faisait alors la balance des intérêts à revenir au trésorier-payeur général ou à verser par lui au Trésor.

Le but de cette organisation était de compenser pour les receveurs généraux la perte résultant du fait de l'obligation que leur imposait le décret de 1806 de verser tous leurs fonds quels qu'ils fussent à la caisse de service. Avant l'institution de cette caisse, en effet, les receveurs généraux étaient libres d'employer comme bon leur semblait, les fonds qu'ils avaient entre les mains. La plus grosse part provenait du recouvrement des impôts directs. Ces sommes considérables restaient pendant longtemps à leur disposition, car à raison des difficultés que présentait la perception de l'impôt pendant la période de la Révolution et du Directoire, un délai de six mois était accordé pour la perception de chaque douzième du montant des rôles. Le receveur général souscrivait douze obligations de valeur égale aux douzièmes échus et à échéance de six mois, obliga-

tions remises au Trésor qui pouvait les négocier et ainsi se procurer les fonds dont il avait besoin. Mais les receveurs généraux mettant en réalité moins de six mois à percevoir sur les contribuables le montant de chaque douzième, se trouvaient avoir la jouissance des sommes perçues depuis le jour de leur perception jusqu'à l'échéance des obligations souscrites. Ils employaient ces fonds à leur profit de diverses manières, entre autres au rachat à bas prix de leurs propres obligations, et ce n'était pas une des moindres curiosités de cette organisation étrange que de leur voir faire à l'Etat l'avance de ses propres fonds selon l'expression du comte Mollien. Il est vrai que l'Etat y trouvait aussi son avantage, car il ne lui était pas toujours facile de se procurer des escompteurs pour ses effets, même à des taux absolument usuraires, si bien qu'en 1802, le Ministre des finances Gaudin réunit à Paris un comité de receveurs généraux d'un caractère semi-officiel, chargés d'escompter les obligations de leurs collègues à des taux autant que possible moins élevés que ceux exigés par les banquiers habituels du Trésor ou faiseurs de services.

Que les fonds provenant de l'impôt fussent ainsi employés à l'escompte de ces obligations ou de toute autre manière, cela assurait aux receveurs généraux des bénéfices fort importants. Or, selon le

décret du 16 juillet 1806 « les receveurs généraux « étaient dans l'obligation de verser à la caisse de « service tous les produits de l'impôt *au moment* « *même* où ils arrivaient entre leurs mains[1] » sans s'occuper de savoir si, en vertu des anciens traités avec le Trésor, le versement aurait pu s'effectuer plus tard, c'est-à-dire au moment seulement de l'échéance des obligations. Il y avait donc là des anticipations de versement qui empêchaient les receveurs généraux de donner à leurs fonds un emploi lucratif. On les en indemnisa, en leur faisant toucher du fait de leurs anticipations un certain intérêt. C'est pour cela que fut créé le compte courant à intérêts réciproques. Tous les fonds recueillis par les receveurs généraux, fonds des impôts indirects existant à cette époque et versés par les receveurs spéciaux à la recette générale, fonds déposés par des particuliers ou, comme le dit le comte Mollien, « livrés au Trésor par la confiance des habitants des provinces dans les comptables de l'Etat » tous devaient immédiatement être versés à la Caisse de service. Entendons bien que ce versement ne se faisait pas en nature, mais par simple inscription au débit du compte courant des receveurs généraux avec le Trésor. L'allocation d'intérêts à raison des sommes ainsi versées au Trésor n'était donc qu'une

[1] Pauliat. Rapport déjà cité, 1889, page 45 et *passim*.

juste compensation de la perte des bénéfices procurés autrefois aux comptables par le libre emploi des fonds qu'ils détenaient.

Mais peu à peu la portée de ce compte courant fut encore étendue. Il s'appliqua à toutes les opérations quelconques de versement, de payement, d'envoi de fonds à des collègues, faites par les receveurs généraux : « qu'il s'agît de payer, d'encaisser, « d'acheter des rentes, de recevoir des dépôts des « communes ou d'établissements hospitaliers, de la « vente de coupe de bois, etc., etc., chacune de ces « opérations donnait lieu pour le trésorier-payeur « général à un bénéfice spécial calculé en jours « d'intérêts, jours d'intérêts qui variaient selon « l'époque de la décade où l'opération était faite. où « selon que cette opération était faite dans les « recettes particulières ou dans l'arrondissement du « trésorier-payeur général [1]. » C'est en cela que consistait le système dit des *époques de valeurs*, système qui permettait à un receveur général habile d'augmenter ses bénéfices dans des proportions considérables et souvent abusives, en faisant courir plus longtemps les intérêts à son profit que les intérêts au profit du Trésor. En effet, les intérêts n'avaient pas pour point de départ la date réelle des opérations. Dans le compte courant le trésorier-payeur

[1] Pauliat, *op. cit.*, p. 104 et suivantes.

général était débité en bloc, valeur au dernier jour de la dizaine, de toutes les recettes effectuées dans le cours de la dizaine. Or le débit portant intérêt à sa charge, et cet intérêt ne courant qu'à partir du dernier jour de la décade, il pouvait donc gagner neuf jours d'intérêt en se faisant remettre le premier jour de la décade, les fonds recouvrés par ses subordonnés ou déposés par des particuliers : il ne payait les intérêts qu'à partir du dernier jour de la dizaine quoique ayant encaissé neuf jours plus tôt. Quant aux dépenses ou versements, le compte en était crédité en bloc au cinquième jour de la décade ; il suffisait donc de les opérer et d'en passer écriture à la fin de la décade en date du 10, du 20 ou du 30 par exemple, et cela n'empêchait pas les intérêts de courir à son profit rétroactivement depuis le 5, le 15 ou le 25 de chaque mois.

Le compte courant à intérêts réciproques avait évidemment cet avantage de provoquer les receveurs généraux non seulement à opérer le recouvrement des impôts exactement à l'époque fixée et à en verser immédiatement le montant à la Caisse de service, mais encore de les inciter à être en avance vis-à-vis du Trésor, avantage considérable à une époque où la perception des impôts était fort laborieuse. Cela n'avait plus sa raison d'être du jour où la perception devenant facile l'Etat était assuré de

voir les rentrées s'opérer d'elles-mêmes, au moment utile. Puis, « on assistait à ce spectacle étrange de comptables touchant de l'Etat un intérêt à raison de sommes appartenant à l'Etat [1]. »

Néanmoins le compte courant à intérêts réciproques fonctionna pendant fort longtemps, jusqu'à ce qu'un arrêté ministériel du 21 décembre 1886 l'eût remplacé par un système de *remises à forfait sur les recettes et les dépenses* calculées d'après un coefficient propre à chaque trésorerie générale, système qui disparut lui-même d'après l'arrêté du 31 décembre 1889, décidant qu'à l'avenir le compte courant du Trésor avec les trésoriers généraux serait tenu en capital seulement, les remises et commissions étant remplacées par un traitement fixe.

§ 3. — COMPTE COURANT DU TRÉSOR AVEC LE TRÉSORIER GÉNÉRAL ET LES PAYEURS PRINCIPAUX DE L'ALGÉRIE, L'AGENT COMPTABLE DU TRÉSOR A TUNIS ET LES TRÉSORIERS-PAYEURS COLONIAUX.

Le budget métropolitain paye des dépenses et perçoit des recettes hors du territoire européen. Comment ces opérations sont-elles rattachées à la comptabilité générale?

[1] MM. Boucard et Jèze, *op. cit.*, tome II, page 1210.

Les comptables principaux d'Algérie, de Tunisie et des colonies sont reliés au Trésor par un compte courant comme les comptables de la métropole. Ce compte courant est tenu à la Direction du Mouvement des fonds au moyen des relevés périodiques des opérations relatives au service de l'Etat qu'ils lui font parvenir. C'est ainsi que les trésoriers-payeurs coloniaux doivent transmettre tous les mois au ministre des Finances la copie de leur journal, la balance de leur grand livre et tous les trois mois une situation récapitulative [1].

Dans les colonies, les opérations du service local ne figurent pas séparément de celles de l'Etat dans les écritures des comptables, mais aux opérations de Trésorerie parmi les comptes de correspondants du Trésor, il s'en suit que ces relevés périodiques comprennent aussi les recettes et dépenses du service local de la colonie. Bien entendu on ne porte pas ces opérations-là au compte courant du Trésor, mais seulement celles qui sont effectuées pour le service de l'Etat. Cette communauté d'écritures entre les services de l'Etat et le service de la colonie entraîne du reste, bien des complications, ne fût-ce que par suite des différences entre les dates d'ouverture et de clôture de l'exercice et de la gestion en France et aux colonies. En Algérie ces confusions n'exis-

[1] Décret du 20 novembre 1882, article 73.

tent pas et les opérations du budget algérien sont séparées même dans les écritures de celles du budget métropolitain.

Les recettes et les dépenses de l'Etat en Algérie, en Tunisie et aux colonies sont assez nombreuses.

En Algérie, les recettes perçues au profit du budget général de l'Etat sont : la taxe militaire, les produits du travail des pénitenciers militaires, les retenues pour pensions civiles des fonctionnaires de l'Etat, les produits de la vente des poudres et tabacs français. Les dépenses à la charge du budget général comprennent : les dépenses militaires et les pensions de fonctionnaires de l'Etat [1]. De plus jusqu'au 1er janvier 1904 l'Etat payait intégralement les garanties d'intérêt promises aux Compagnies des chemins de fer algériens. Actuellement la charge est supportée par le budget spécial de l'Algérie avec une subvention de l'État [2].

En Tunisie, l'Etat paye les dépenses militaires du corps d'occupation et les garanties d'intérêt des Compagnies de chemin de fer tunisiens. Les recettes sont de faible importance et ne comprennent que des retenues pour pensions civiles, des remboursements du gouvernement beylical pour frais de confection et d'expédition de papiers timbrés, pour frais de

[1] Lois du 19 décembre 1900. Décret du 16 janvier 1902.
[2] Loi du 23 juillet 1904.

personnel et frais de justice criminelle de la justice française, pour les dépenses de la gendarmerie française et les dépenses assumées par le Trésor français du fait de l'exécution de certains services financiers tunisiens.

Dans les colonies, le budget général supportait autrefois toutes les dépenses dites *de souveraineté :* gouvernement, justice, cultes, travaux publics, dépenses militaires, etc.[1]. Depuis la loi du 13 avril 1900, il n'y a plus à la charge de l'Etat que les dépenses militaires, couvertes en partie par les contingents imposés aux colonies, et les subventions aux budgets locaux. L'Etat fait aussi quelquefois les frais de missions scientifiques ou sanitaires. Les recettes perçues au profit du budget général comprennent : la rente de l'Inde [2] les contingents des colonies pour dépenses militaires, les retenues pour pensions civiles des fonctionnaires de l'Etat, les produits du travail des condamnés transportés à la Guyane et à la Nouvelle Calédonie, enfin les produits de l'aliénation et de la location du domaine de l'Etat.

Le compte de chaque trésorier-payeur est crédité de ces dépenses et débité des recouvrements comme

[1] Décret du 31 mai 1862, article 589.
[2] Somme versée annuellement par le gouvernement anglais à raison de cessions faites aux Indes en 1818, en 1904 : 711.420 francs.

en France. Les colonies et pays de protectorat n'ont qu'un seul trésorier-payeur chargé des opérations concernant l'Etat, mais en Algérie, les payements et les recouvrements au compte de l'Etat sont effectués par quatre comptables, le trésorier-payeur général d'Alger et les payeurs principaux d'Oran, Constantine et Bone. Chacun d'eux est titulaire d'un compte courant à la Direction du Mouvement des fonds. En Tunisie, les opérations concernant l'Etat sont effectuées par un comptable désigné sous le nom *d'agent comptable du Trésor à Tunis*, dont le compte courant au Trésor joue d'une façon très particulière avec le compte de fonds déposés à la dette flottante par le gouvernement beylical.

En effet cet agent exécute aussi les opérations pour le compte du gouvernement beylical, ce qui a donné lieu à la combinaison suivante : les dépenses à la charge de l'Etat en Tunisie sont beaucoup plus considérables que les recettes qu'il y perçoit ; par ailleurs les excédents de recettes et les fonds libres du gouvernement beylical sont versés en compte-courant au Trésor et figurent parmi les éléments de la Dette flottante à un compte de correspondant du Trésor. Il a donc semblé naturel plutôt que d'envoyer des fonds de France à l'agent du Trésor à Tunis, de lui faire payer les dépenses à la charge de l'Etat sur les fonds du gouvernement beylical, provisoirement,

quitte à régulariser plus tard par virement entre le compte-courant tenu par la Direction du Mouvement des fonds au nom de l'agent comptable du Trésor pour ses opérations concernant l'Etat, et le compte de correspondant ouvert au gouvernement beylical pour ses fonds déposés L'excédent des dépenses sur les recettes avancé ainsi par le gouvernement beylical est reporté au crédit du compte de correspondant du Trésor de ce dernier, à la suite d'une liquidation mensuelle. De cette façon on peut éviter les envois de fonds à l'agent du Trésor à Tunis grâce au jeu de ces deux comptes-courants, mais à vrai dire cette combinaison a beaucoup perdu de son intérêt, depuis qu'il a été ouvert comme nous le verrons, une succursale de la Banque d'Algérie à Tunis où peuvent être faits des versements et prélèvements au compte du Trésor.

CHAPITRE IV

Centralisation des fonds dans le département de la Seine.

Dans le département de la Seine à raison de l'importance extrême des opérations on a maintenu la

dualité, la séparation entre les fonctions de receveur et de payeur [1].

A côté du *receveur central du département de la Seine* on a en effet conservé le *caissier payeur central*. Ce dernier ne devrait être chargé en principe que des payements, mais dans la pratique, il encaisse la plupart des fonds recouvrés dans le département de la Seine. La séparation des fonctions ne se trouve donc pas dans la distinction des opérations matérielles de ces deux fonctionnaires, mais seulement dans la séparation des deux responsabilités, le payeur central n'étant, d'une façon générale, responsable que des payements et le receveur central l'étant à l'égard du recouvrement de fonds qui ne lui passent cependant pas effectivement par les mains.

Quoi qu'il en soit, au-dessous de ces deux chefs de service se trouvent d'autres comptables du Trésor chargés principalement des recouvrements, le sont d'abord les *receveurs-percepteurs de Paris,* puis les *percepteurs de la Seine*, le *receveur des amendes et condamnations pécuniaires* et le *receveur des droits universitaires.*

[1] Le caissier payeur central a payé en 1903 : 1.339.769.480 francs 99 de dépenses budgétaires. Le receveur central a recouvré 1.087.236.973 fr. 78 et le caisser payeur central : 82.880.302 fr. 28.

Les receveurs-percepteurs de Paris sont au nombre de trente-six. Ils perçoivent les contributions directes et les taxes assimilées, sans compter les contributions diverses qu'ils recouvrent pour le compte de la ville de Paris et du département de la Seine, mais à la différence des receveurs particuliers des départements, ils n'ont eux-mêmes aucun rôle centralisateur et ne reçoivent pas les versements des receveurs des contributions indirectes, car ces derniers les opèrent directement à la caisse centrale. Les percepteurs de la Seine exercent dans les communes séparées de l'agglomération parisienne les mêmes fonctions que les percepteurs des autres départements. Quant aux receveurs des amendes et condamnations pécuniaires et au receveur des produits universitaires, quoiqu'ils perçoivent des produits qui n'appartiennent à l'Etat que pour partie, ils peuvent être néanmoins considérés comme comptables du Trésor. Tous sont sous les ordres du receveur central de la Seine et ce dernier est responsable de leur gestion au même titre que les trésoriers-payeurs généraux le sont de leurs subordonnés.

Comme c'est le receveur central qui dirige le service des recouvrements sous sa propre responsabilité, qu'il prend charge des rôles et en fait poursuivre l'apurement, c'est entre ses mains, semble-t-il, que ses subordonnés devraient opérer leurs verse-

ments. Il n'en est rien cependant. Cela vient de ce que au moment de l'organisation du service par des arrêtés ministériels datant de 1832[1], le receveur central n'avait pas de caisse. En conséquence, les fonds étaient versés à la caisse centrale qui en délivrait récépissé aux parties versantes, c'est-à-dire aux percepteurs-receveurs et autres agents que nous venons d'énumérer. Ces récépissés devaient être échangés le même jour contre un récépissé du receveur central. Depuis 1842 le receveur central a une caisse où il dépose les quelques recettes qu'il opère personnellement et sur laquelle il paye certaines dépenses du service, mais malgré cela les receveurs-percepteurs et autres versent toujours directement à la caisse centrale dans le but d'éviter aux fonds un détour inutile. L'échange des récépissés se fait encore de la même manière qu'en 1832 avec de plus, le visa du contrôle exigé par la loi du 24 avril 1833. Ce n'est donc pas le receveur central qui centralise les fonds provenant des versements des comptables inférieurs, mais le caissier-payeur central. Il en résulte que l'on ne trouve que fort peu de mouvements de fonds dans la comptabilité du receveur central, puisque les produits perçus par ses subordonnés ne passent pas entre ses mains.

Le service de la caisse centrale est divisé en quatre

[1] Arrêtés des 20 mai, 24 juin, 25 juillet, 1er octobre 1832.

bureaux : bureau des recettes et comptoirs, — bureau des dépenses — bureau du portefeuille — bureau central et comptabilité. C'est là que sont réunis tous les fonds perçus au profit de l'État dans le département de la Seine, D'abord tous les fonds versée par les percepteurs-receveurs, les percepteurs de la Seine, le receveur des droits universitaires, le receveur des amendes et condamnations pécuniaires comme nous venons de le voir; puis les fonds versés par les receveurs des contributions indirectes, les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, et les receveurs des douanes de la circonscription. Le caissier payeur central fait lui-même aussi quelques recettes budgétaires, mais ce ne sont que des recettes d'ordre : retenues pous pensions civiles et reversements de fonds sur les dépenses des ministères par exemple[1]. Ses autres recouvrements n'ont pas le caractère de recettes budgétaires comme celles-ci mais constituent des opérations de Trésorerie hors budget, que ce soient selon l'expression des règlements de comptabilité des *recettes contre récépissé* telles que versements de numéraire ou envois en valeurs de portefeuille des receveurs particuliers et trésoriers-payeurs généraux, ou des *recettes contre valeurs*, c'est-à-dire des recettes en

[1] Ces dernières recettes sont opérées par virement de l'agent comptable des virements de comptes.

représentation de valeurs du Trésor émises par la caisse centrale, telles que bons du Trésor ou autres valeurs de la Dette flottante. Les opérations portées à ces divers titres dans les écritures ne concernent pas des mouvements de recettes budgétaires, mais soit des comptes de correspondants, soit des moyens de Trésorerie, soit la centralisation des fonds versés par les trésoriers-payeurs généraux à titre d'excédents de recettes, ou par les divers receveurs du département de la Seine.

Le caissier payeur central centralise donc les produits de tout le département de la Seine, comme le font les trésoriers-payeurs généraux des départements pour leur circonscription. Mais il présente avec ces derniers une différence importante en ce qu'il n'a pas de compte courant à la Direction du Mouvement des fonds. On en donne en général pour motif que la caisse centrale représentant elle-même le Trésor public il n'y a pas de place pour un compte courant entre elle et le Trésor. Mais n'est-ce pas un peu jouer sur les mots que d'identifier ainsi la caisse centrale et le Trésor? Le Trésor public, en effet, n'est pas, cela va sans dire, ou plutôt n'est plus un objet concret, une masse de numéraire réuni dans un coffre-fort, comme l'ancien Trésor royal déposé dans la tour du Louvre. Sa gestion ne constitue même pas un service bien nettement

spécialisé, mais un ensemble d'opérations ayant pour but la centralisation et l'aménagement des fonds la création des ressources temporaires, toutes choses dont est chargée la Direction du Mouvement des fonds. On ne peut vraiment dire que la caisse centrale s'identifie avec le Trésor public, puisqu'elle ne dirige même pas le service de Trésorerie. Depuis que l'on abandonné la conception de Necker et de Gaudin réalisant à Paris une centralisation matérielle, la caisse centrale ne fait que recueillir les excédents des recettes des trésoreries générales et encore seulement sur l'ordre de la Direction du Mouvement des fonds, quand il n'est pas nécessaire de les envoyer à d'autres comptables dont les ressources sont insuffisantes. Il n'y a pas entre le service du payeur central et celui du trésorier général de différence intrinsèque, en dehors de la séparation des fonctions de receveur et de payeur et de son rôle en matière de mouvement des fonds, rôle particulièrement important que nous aurons à examiner.

Si la Caisse centrale n'a pas de compte courant avec la Direction du Mouvement des fonds, c'est qu'il était inutile d'établir entre elles un lien dans cette forme. Quel est, en effet, le but du compte courant du Trésor avec les trésoriers-payeurs généraux? C'est de mettre le Trésor, c'est-à-dire la Direc-

tion du Mouvement des fonds, à même de connaître la situation et les encaisses de ses agents locaux. Une telle organisation était inutile pour la caisse centrale qui se trouve placée immédiatement à côté de la Direction du Mouvement des fonds et en contact perpétuel avec elle. Selon l'article 9 de l'arrêté ministériel du 24 juin 1842 et l'article 346 du décret du 31 mai 1862 « le directeur comptable des caisses « centrales du Trésor (auquel a succédé le caissier « payeur central) remet chaque soir à la Direction « du Mouvement des fonds les relevés, bordereaux « et documents destinés à faire connaître sa situa- « tion journalière. Les payements faits pour le ser- « vice des dépenses publiques y sont inscrits som- « mairement. » La Direction du Mouvement des fonds prend note naturellement de ces relevés journaliers, mais sans en tenir un véritable compte débité des recettes et crédité des dépenses. Le résultat est le même et il semble qu'en somme la différence existe peut-être plus dans la forme que dans le fond.

DEUXIÈME PARTIE

AMÉNAGEMENT DES FONDS

Le rôle actif de l'administration centrale du Trésor, de la Direction du Mouvement général des fonds, commence avec l'*aménagement*, c'est-à-dire avec les mesures à prendre pour faire face au payement des dépenses sur tous les points du territoire. Jusqu'ici en effet son rôle était en somme passif; elle laissait monter jusqu'à elle d'étage en étage le produit des revenus publics. Maintenant il s'agit de disposer au mieux des intérêts du Trésor des fonds ainsi mis entre ses mains. C'est une question aussi importante que délicate, car s'il faut que dès qu'une dépense est ordonnancée sur une caisse, on se préoccupe de savoir si cette caisse a les fonds nécessaires pour payer, et qu'on les lui envoie si elle ne les a pas, il faut aussi que ces mouvements de fonds s'opèrent avec le maximum de sécurité, de rapidité et d'économie. Il va de soi, en effet, que les recettes d'un comptable et par conséquent les sommes qu'il a entre les mains, ne sont nullement en proportion

des payements qu'il a à effectuer. Si l'on ne donne pas tous ses soins au service de l'aménagement des fonds, il en résultera « qu'il y aura pléthore en un « endroit et manque dans un autre; que le service « des payements pourra être suspendu dans un cer- « tain nombre de localités, bien que l'Etat ait lar- « gement perçu dans l'ensemble du pays de quoi « pourvoir à toutes les dépenses; c'est qu'enfin le « Trésor aura besoin d'avances et de prêts, prêts et « avances, dont en principe il aurait dû pouvoir se « dispenser[1]. »

CHAPITRE PREMIER

Distribution mensuelle des fonds.

Par la centralisation des écritures et le compte courant du Trésor avec les trésoriers-payeurs généraux, l'administration centrale connaît exactement et à tout moment les ressources dont elle dispose. Maintenant il faut connaître les besoins auxquels il convient de faire face.

Dans ce but chaque département ministériel en-

[1] Pauliat, *op. cit.*, p. 28.

voie au ministre des Finances dans les cinq derniers jours du mois un aperçu des dépenses pour le mois suivant. Sur ces relevés sont portées les ordonnances à émettre d'après les dépenses liquidées ou simplent engagées, leur montant et le lieu où le payement devra être opéré.

Ces états de prévisions sont centralisés au ministère des Finances par la Direction de l'Ordonnancement qui les réunit dans un tableau d'ensemble envoyé à la Direction du Mouvement des fonds. Cette dernière compare alors le tableau aux disponibilités du trésor. Si elle estime qu'il est impossible de faire face aux payements demandés, elle s'entend avec les ministres intéressés pour leur faire modifier, s'il se peut, leurs plans de dépense, mais en fait cela se produit fort rarement. Si, au contraire, elle croit pouvoir assurer le payement des dépenses prévues, « elle dresse un état des sommes dans lesquelles chaque ministère devra renfermer ses ordonnancements. Cet état est soumis par le ministère des Finances à la signature du chef de l'Etat. C'est le décret de distribution mensuelle des fonds. »[1] Cette distribution de fonds est prévue dans les termes suivants, par l'article 6 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : « Chaque mois, notre

[1] Boucard et Jèze, *op. cit.*, p. 532.

« ministre des Finances nous proposera, d'après « les demandes des autres ministres, la distribution « des fonds dont ils pourront disposer dans le mois « suivant » texte reproduit par l'article 61 du décret du 31 mai 1862 : « Chaque mois, le ministre des « Finances propose au chef du pouvoir exécutif, « d'après les demandes des autres ministres, la dis- « tribution des fonds dont ils peuvent disposer pen- « dant le mois suivant. »

Cette distribution des fonds entraîne une double conséquence. D'abord la présentation du décret à la signature du Président de la République, constitue de la part du ministre un engagement strict de pourvoir aux payements des ordonnances émises dans les limites de ce décret et des crédits ouverts au budget. C'est ce que dit l'article 20 du décret du 31 mai 1862 : « Le ministre des Finances pourvoit à « ce que toute ordonnance et tout mandat de paye- « ment qui n'excèdent pas les crédits législatifs soient « acquittés dans les délais et dans les lieux déter- « minés par l'ordonnance. »

En second lieu, il en résulte pour le ministre des Finances le droit de refuser l'admission au payement de toute ordonnance excédant le total des fonds distribués à chaque ministère.

Dans ce but, toutes les ordonnances, que ce soient des ordonnances directes ou des ordonnances de

délégation, doivent être envoyées, dès leur émission, à la Direction du Mouvement des fonds.

Celle-ci tient des carnets où sont enregistrées toutes les ordonnances émises. Elle peut donc à tout moment se rendre compte des sommes restant disponibles et sur les crédits législatifs et sur les fonds distribués, car son contrôle a ce double objectif. Si l'ordonnance dépasse la limite des crédits ouverts au budget ou si elle ne se renferme pas dans la limite des fonds distribués, la Direction du Mouvement des fonds refuse son visa et ce refus oppose à la mise en payement un obstacle absolu [1]. En effet, aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 14 septembre 1822, reproduit textuellement par l'article 83 du décret de 1862 : « Toute ordonnance, pour « être admise par le ministère des Finances, doit « porter sur un crédit régulièrement ouvert et se ren- « fermer dans les limites des distributions mensuel- « les de fonds. »

Le ministre des Finances doit donc pourvoir aux payements dans les limites du décret de distribution des fonds, mais uniquement dans ces limites. Du reste, en cas d'émission d'une ordonnance dépassant les fonds distribués, la responsabilité personnelle du ministre ordonnateur ne saurait être mise

[1] E. Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger*, page 523.

en cause, comme en cas de dépassement des crédits législatifs; car somme toute il ne s'agit ici que d'une simple mesure d'ordre intérieur et la dépense a été engagée régulièrement. Le but poursuivi est simplement de permettre au ministre des Finances de savoir exactement le montant des payements à opérer, sans être exposé à l'obligation de payer des ordonnances qu'il n'avait pas prévues.

CHAPITRE II

Payements des dépenses.

La Direction du Mouvement des fonds doit chercher avant tout à organiser le service des payements de manière à éviter les transports matériels de fonds d'une caisse à un autre. Dans ce but, les fonds sont autant que possible employés sur place. On dispose pour cela d'un procédé très simple qui consiste à faire payer par un comptable les dépenses assignées sur la caisse d'un autre, mais qui rend quelquefois nécessaire l'envoi de fonds de subvention au payeur dont les ressources ne sont pas suffisantes.

Section Ire. — Payement par un comptable pour le compte d'un autre.

§ 1. — Cas où il est fait usage de ce mode de payement.

Le chef de service des payements est le trésorier-payeur général. Il est même en théorie le seul payeur[1]. Il n'y a que les dépenses des régies, c'est-à-dire les frais de perception des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement, des manufactures de l'Etat, et les dégrèvements sur ces taxes donnant lieu à restitution, ainsi que les frais de l'administration des Postes et Télégraphes, dont le payement ne soit pas assigné sur leurs caisses, mais directement sur celles des receveurs des régies intéressées.

Exception faite pour ces dépenses spéciales, c'est le trésorier-payeur général qui est chargé de pourvoir à tous les payements dans le département.

Il est averti des payements qu'il aura à faire par les *extraits d'ordonnances* dressés par les bureaux du ministère ordonnateur, transmis par eux avec les ordonnances elles-mêmes à la Direction du Mouve-

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 352. « Le payement des mandats et ordonnances délivrés sur les caisses des payeurs est effectué dans chaque département par un *payeur unique*. »

ment des fonds et envoyés enfin par celle-ci au trésorier-payeur général dans la circonscription duquel les ordonnances sont payables. En ce qui concerne les ordonnances directes, ces extraits ne servent qu'à avertir le trésorier-payeur des dépenses qu'il aura à solder. Mais à l'égard des ordonnances de délégation, les extraits servent de plus à permettre au comptable de vérifier la régularité des mandats émis par l'ordonnateur secondaire et leur conformité avec les crédits délégués. Pour les ordonnances directes, l'extrait lui donne tous les renseignements dont il a besoin : le montant des ordonnances émises, le nom du créancier et le lieu de payement. Mais pour les ordonnances de délégation, si l'extrait lui indique bien le total des crédits délégués à tel ou tel ordonnateur secondaire, par exemple, au préfet, à l'ingénieur en chef, à l'intendant militaire, il ne lui fait pas connaître évidemment la date et le montant des mandats que ces ordonnateurs secondaires vont émettre. Pour le renseigner sur ce point, les ordonnateurs secondaires doivent lui adresser tous les jours un *bordereau d'émission* relatant les mandats émis par eux dans la journée, et accompagné des mandats eux-mêmes et des pièces justificatives.

Le trésorier-payeur étant ainsi averti des ordonnances directes et des mandats dont le payement lui sera demandé, voit s'il les opérera lui-même ou

s'il fera payer un de ses subordonnés, ce qui est le cas le plus fréquent.

Nous avons vu en effet que la centralisation des fonds n'étant pas matérielle dans la caisse de la trésorerie générale, mais n'existant que dans ses écritures, le trésorier-payeur n'a jamais en caisse beaucoup de numéraire, et le but de l'organisation que nous étudions est justement d'éviter qu'il soit nécessaire de recourir au transport des fonds d'une caisse à une autre. Par ailleurs on ne peut obliger les créanciers à venir se faire payer au chef-lieu d'un point du département peut-être éloigné. C'est pour ces motifs que le trésorier-payeur délègue souvent le payement à un de ses subordonnés. Il y est autorisé par l'article 336 du décret de 1862 que nous avons déjà cité :

« Les receveurs généraux disposent des fonds « reçus par les receveurs particuliers, soit qu'ils les « fassent verser à la recette générale, soit qu'ils les « emploient sur les lieux, soit qu'ils en autorisent la « réserve entre leurs mains, ou qu'ils leur donnent « toute autre direction commandée par les besoins « du service. » De même, « les receveurs des « finances et les percepteurs sous leurs ordres doi- « vent faire sur les fonds de leur recette tous les « payements pour lesquels leur concours est jugé « nécessaire. Les autres receveurs peuvent être

« appelés à concourir de la même manière au paye-
« ment des dépenses pour le compte des payeurs ». (Décret de 1862, art. 354). Comme le dit M. Stourm : « Le trésorier général considère comme siennes les « encaisses de ses subordonnés et en dispose à son « gré. [1] »

Donc quand les règlements de comptabilité disent que les trésoriers-payeurs généraux sont les payeurs uniques du département, il ne faut pas prendre cette expression au sens strict et croire que seuls ils effectuent la remise matérielle des fonds. Ce qu'il faut entendre par là, c'est uniquement qu'ayant seuls une personnalité comptable, ils sont seuls responsables devant le ministre des Finances et surtout devant la Cour des comptes, de la gestion du service des dépenses dans toute leur circonscription, que le payement matériel soit fait par eux ou par un de leurs subordonnés pour leur compte.

En un mot, tous les payements effectués dans le département, sauf ceux qui concernent les dépenses de régies dont nous avons déjà parlé, le sont pour le compte du trésorier-payeur général.

Du reste, celui-ci peut très bien n'être lui-même chargé du payement que de seconde main, pour ainsi dire, et non plus en son nom propre, mais à celui d'un de ses collègues d'un département voisin

[1] « *Le budget*, page 452. »

ou du caissier payeur central. Tel est, par exemple, le payement de la rente 3 % amortissable et des arrérages des titres au porteur ou mixtes, dépenses en principe payables à Paris seulement.

Au point de vue de la sous-délégation du payement à un des comptables inférieurs du département tout se passera d'ailleurs exactement comme si la dépense avait été directement ordonnancée ou mandatée sur la trésorerie générale.

Il y a un double intérêt à faire payer par un comptable pour le compte d'un autre. D'abord on fait ainsi effectuer le payement par un agent ayant des fonds suffisants en caisse, puis on rapproche le lieu du payement du domicile du créancier.

En pratique, comment opère le trésorier-payeur pour déléguer ainsi un payement sur la caisse de ses subordonnés? Cela présente surtout de l'intérêt pour les mandats des ordonnateurs secondaires, beaucoup plus nombreux en réalité et portant dans leur ensemble sur de plus grosses sommes que les ordonnances directes, au moins dans les départements.

Le trésorier-payeur a reçu de l'ordonnateur secondaire les mandats eux-mêmes avec le bordereau journalier d'émission. Nous n'avons pas à nous occuper ici du contrôle qu'il exerce alors sur les mandats en vérifiant leur régularité d'après les

extraits d'ordonnances que lui a adressés la Direction du Mouvement des fonds et les pièces justificatives, mais, cela fait, si tout lui paraît régulier, il appose son visa sur le mandat et le retourne avec le bordereau d'émission à l'ordonnateur secondaire, au préfet par exemple pour être remis à l'ayant-droit.

S'il a l'intention de payer lui-même, le visa ne porte pas de mention spéciale ; si, au contraire, il veut faire opérer le payement par un autre comptable, le visa est apposé dans cette forme : « *vu bon à payer par le percepteur de... ou le receveur particulier de... ou le receveur des contributions indirectes de...* »

Ce visa peut être donné par le trésorier-payeur général lui-même ou par son fondé de pouvoir en son nom et sous sa responsabilité. Le comptable désigné en est averti par ailleurs. C'est en général celui qui se trouve le plus rapproché du domicile du créancier et qui est supposé avoir en caisse les fonds suffisants. Les plus gros payements se font pratiquement chez des receveurs particuliers qui centralisent entre leurs mains des sommes très considérables. Les trésoriers-payeurs généraux savent par leurs relevés périodiques le montant des fonds dont disposent leurs préposés. Au surplus, nous verrons les moyens

que possèdent les payeurs pour s'en procurer, quand ils en manquent.

Les préposés directs du trésorier-payeur général étant les receveurs particuliers et les percepteurs, ce sont ces agents qui payent en principe pour le compte du chef de service.

Selon l'article 354 du décret de 1862 cité plus haut les receveurs des régies financières et les receveurs des Postes et Télégraphes doivent également payer les dépenses assignées sur leurs caisses ; mais il est bon de remarquer que leur intervention n'est en quelque sorte que subsidiaire : ils ne peuvent être appelés à acquitter des dépenses publiques que dans les localités où ne résident pas de percepteurs[1]. Dans les localités où réside un percepteur, ils ne doivent payer de dépenses que quand ce dernier est absent. Il est inutile en effet de compliquer leur service et leurs écritures lorsqu'il y a là un percepteur pour payer au nom de son supérieur direct. C'est pour le même motif que, dans les chefs-lieux d'arrondissement de plus de 20.000 habitants où, à côté des receveurs particuliers des finances, existent un ou plusieurs percepteurs, ces derniers ne doivent

[1] Sauf pour les dépenses de régie et des Postes et Télégraphes qu'ils payent directement en leur nom personnel, sous leur propre responsabilité et non plus au compte du trésorier-payeur général.

non plus opérer en principe aucun payement : le receveur particulier y suffira. Le receveur particulier doit du reste acquitter toutes les dépenses assignées sur toutes les caisses de son arrondissement à la place du payeur désigné, dans le cas où celui-ci se trouve matériellement empêché d'y procéder. Cela peut se présenter en cas de décès, avant la nomination d'un intérimaire, en cas de vol ou d'incendie, etc. [1].

Autant que possible, le payement doit être fait au domicile même du créancier. C'est à cause de cela que l'on utilise les tournées des percepteurs pour opérer des payements aussi bien que des recouvrements. Ils payent ainsi les pensions et les rentes dont les titulaires habitent les communes de leur arrondissement de perception, car il est de l'intérêt même

[1] Voici quelques chiffres extraits du compte général des finances rendu pour l'année 1903 qui montrent l'importance relative des payements de dépenses budgétaires opérés par les divers comptables dans les départements, la majeure partie de beaucoup au compte du trésorier-payeur général.

Enregistrement, domaines et timbre...	30.547.998 88
Douanes	35.189.370 73
Contributions indirectes.......... ...	106.015.377 86
Postes et Télégraphes................	165.799.069 89
Trésoriers-payeurs généraux...........	1.738.919.106 32

Dans ce dernier chiffre les payements réellement faits par les trésoriers-payeurs généraux n'entrent que pour une faible part, le plus grand nombre étant opérés par les receveurs particuliers ou percepteurs, et centralisés par les trésoriers-payeurs.

de l'Etat de donner à ses pensionnaires et surtout à ses rentiers le plus de facilités possible pour toucher les arrérages auxquels ils ont droit. Les percepteurs payent de cette manière pour le compte du trésorier-payeur général et sur son vu bon à payer les arrérages de pensions et les rentes au porteur.[1] Allant plus loin, un arrêté ministériel les a même autorisés depuis 1899 à payer les arrérages de rentes nominatives et les rentes 3 % amortissables, directement, sans visa du trésorier-payeur général, et en timbrant les titres eux-mêmes.

On a donc cherché autant que possible à faciliter aux créanciers de l'Etat le recouvrement des sommes qui leur sont dues en les faisant payer par les comptables les plus rapprochés de leur domicile. Si les ayants-droit le désirent, il est même prescrit aux percepteurs de leur offrir leur entremise pour faire parvenir aux trésoriers-payeurs généraux les mandats dont ils désirent faire changer l'assignation. Le trésorier-payeur général appréciera si les nécessités du service rendent cette modification possible.

[1] Exception faite pour les receveurs-percepteurs de Paris qui peuvent les payer directement pour leur propre compte et sans visa du caissier-payeur central. Par contre, ce visa est nécessaire pour qu'ils puissent payer les rentes nominatives et les rentes 3 % amortissables, car, en principe, tous les payements opérés à Paris le sont au nom du caissier-payeur central.

Il y a d'ailleurs un second procédé permettant à un créancier de toucher les sommes qui lui sont dues dans une autre localité que celle où le payement devait être effectué, soit que l'ordonnance ou le mandat de payement fussent dès l'origine assignés payables en cet endroit ; soit que le trésorier-payeur général y eût délégué le payement sur la caisse d'un de ses subordonnés. Le créancier porteur de la lettre d'avis ou du mandat de payement peut se présenter au comptable sur la caisse duquel son titre était payable, et, au lieu de se faire verser du numéraire, demander la délivrance de *mandats de Trésorerie* pour tout ou partie du montant de sa créance. Des mandats de Trésorerie peuvent ainsi être tirés par les percepteurs et receveurs particuliers sur les trésoriers-payeurs généraux aussi bien que par les trésoriers-payeurs généraux sur leurs préposés. Nous aurons à revenir sur les règles applicables à ces mandats en étudiant d'une manière générale le service des mandats de Trésorerie. Il suffit de constater qu'il y a là encore une facilité accordée par l'Etat à ses créanciers en leur laissant en quelque sorte le choix du lieu de payement et dont le résultat est de faire payer par le comptable tiré une dépense au nom et pour le compte du comptable tireur.

§ 2. — RESPONSABILITÉ, A RAISON DES PAYEMENTS OPÉRÉS PAR UN COMPTABLE POUR LE COMPTE D'UN AUTRE.

Voilà donc deux cas dans lesquels un comptable opère un payement pour le compte d'un autre : mandat de payement assigné sur sa caisse par vu bon à payer du trésorier-payeur général — ou mandat de Trésorerie tiré sur lui par un receveur particulier ou un trésorier-payeur général à la demande du créancier lui-même. Quelle est en pareil cas la responsabilité de l'agent qui a effectué la remise matérielle des fonds?

Les règlements prescrivent aux comptables qui opèrent des payements pour le compte des trésoriers-payeurs généraux d'apposer leur cachet sur le titre de payement de manière à faire connaître qu'ils ont payé eux-mêmes et qu'en cas de besoin on sache quelles sont les responsabilités à mettre en cause. En effet le nom de l'agent chargé du payement se trouve bien indiqué par le visa du trésorier-payeur général, mais il a pu arriver qu'en réalité un autre comptable opère le payement, car nous avons vu qu'en cas d'empêchement fortuit du payeur désigné, le receveur particulier de l'arrondissement doit acquitter la dépense à sa place. Cela ne laisse pas de trace dans le compte de gestion du trésorier-payeur général, puisque tous les payements sont

centralisés dans ses écritures, et qu'il a seul une personnalité comptable. Il était donc utile de prendre une mesure qui permette, au simple examen d'une lettre d'avis ou d'un mandat de payement, de reconnaître quel en a été réellement le payeur.

L'auteur du payement étant connu, dans quels cas sa responsabilité sera-t-elle mise en cause ?

En règle générale[1] avant de procéder au payement des dépenses publiques, les comptables doivent d'abord constater qu'elles ne dépassent pas les crédits dont avis leur été notifié par la Direction du Mouvement des fonds — puis vérifier la régularité des pièces justificatives présentées à l'appui de l'ordonnance ou du mandat — s'assurer enfin de la capacité de la partie prenante à donner une quittance libératoire, ainsi que de l'absence d'opposition sur la créance.

Ce sont là les points sur lesquels porte normalement la responsabilité des comptables. Il convient de rechercher dans quelle mesure ces divers éléments de la responsabilité en matière de payement se répartissent entre le trésorier-payeur, chef du service, et l'agent qui solde la dépense en son nom.

En ce qui touche la conformité du mandat de payement avec les crédits délégués, le trésorier-payeur général seul est à même d'exercer le con-

[1] Décret du 31 mai 1862. Articles 87 et suivants.

trôle prescrit par les textes, car c'est à lui seul que sont notifiés les crédits délégués à chaque ordonnateur secondaire. Il n'apposera son vu bon à payer sur le mandat qu'après cette vérification. Le visa engage complètement sa responsabilité, et celle de l'agent chargé du payement matériel ne saurait en aucune façon être mise en jeu en cas d'irrégularité.

Il n'y a pas ici à considérer l'hypothèse où il s'agirait non plus d'un mandat d'ordonnateur secondaire, mais d'une ordonnance directe du ministre, car c'est alors la Direction du Mouvement des fonds elle-même qui vérifie la conformité avec les crédits budgétaires, et les comptables quels qu'ils soient n'ont jamais à s'en occuper.

La seconde obligation imposée aux payeurs par le décret de 1862 est de procéder à l'examen des pièces justificatives transmises par la Direction du Mouvement des fonds avec les extraits d'ordonnances directes, ou par l'ordonnateur secondaire, avec les mandats de payements. Ici encore, la responsabilité du chef de service, du trésorier-payeur général seul, peut être en cause, car c'est à lui seul que ces pièces sont adressées. Il ne doit accorder son visa qu'après avoir constaté que toutes les pièces prescrites par les nomenclatures officielles ont bien été produites ; que leurs mentions sont d'accord avec celles

portées sur l'extrait d'ordonnance ou sur le mandat, et que l'existence de la dette de l'Etat en résulte avec certitude. Ces pièces restent à la trésorerie générale, elles ne sont pas communiquées à l'agent sur la caisse duquel le payement est délégué, et le trésorier-payeur est seul responsable de leur régularité.

Sur les deux premiers points, la responsabilité du trésorier-payeur général est donc entière et exclusive de toute autre. C'est pour cela que selon les termes de l'article 355 du Décret de 1862 reproduisant l'article 669 de l'instruction générale du 20 juin 1859, « le visa ne doit jamais être conditionnel ». Il ne faut pas qu'en donnant son visa avec réserve et sous bénéfice de vérifications à faire ultérieurement par son préposé, le trésorier-payeur général puisse faire retomber sur ce dernier la responsabilité qu'il doit seul encourir. Par exception, le trésorier-payeur peut faire mention dans son visa de l'obligation de timbrer la quittance à 0 fr. 10 au-dessus de dix francs pour qu'elle soit valable.

Si le trésorier-payeur est seul responsable de la conformité avec les crédits délégués et de la régularité des pièces justificatives, il en est autrement pour la vérification de la capacité de la partie prenante et de son aptitude à donner une quittance libératoire.

Il faut faire ici une distinction. Tout ce qui touche à la *capacité civile* et la qualité des ayants-droit relève du trésorier-payeur général lui-même qui ne doit donner son visa à aucun mandat avant d'avoir spécialement examiné la régularité des pièces justificatives en cette matière.

C'est peut-être à ce propos que se posent les questions les plus délicates qu'il ait à résoudre : questions d'état des personnes, de minorité, d'interdiction, de capacité de la femme mariée, de remploi dotal, de représentations de sociétés par leurs administrateurs... etc.

De tout cela, il semble que l'agent chargé du payement n'ait pas à s'occuper. Mais au contraire ce dernier est exclusivement chargé, sous sa propre responsabilité de vérifier l'identité de la partie prenante, de lui faire quittancer le mandat dans les formes réglementaires [1], et de ne verser les espèces qu'après s'être assuré de l'absence de toute opposition frappant la créance. Ce sont là des questions que l'on ne peut examiner qu'au moment même du payement.

[1] Décret de 1862, article 363. — Quittance apposée sur l'extrait d'ordonnance ou mandat sans restrictions ni réserves. — Lorsque la quittance est produite séparément, l'extrait d'ordonnance ou mandat n'en doit pas moins être quittancé pour ordre et par duplicata — Toute quittance doit être datée et signée au moment même du payement... etc.

Selon l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836 : « Toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des « sommes dues par l'Etat, toutes significations de « cession ou transport desdites sommes, et toutes « autres ayant pour objet d'en arrêter le payement, « devront être faites entre les mains des payeurs, « agents ou préposés sur la caisse desquels les or- « donnances ou mandats seront délivrés. Néanmoins « à Paris, et pour les payements à effectuer à la « caisse du payeur central du Trésor public, elles « devront être exclusivement faites entre les mains « du conservateur des oppositions du ministère des « Finances[1]. » On conclut de là que dans les départements les agents chargés du payement par délégation aussi bien que directement sont responsables s'ils versent les fonds malgré une opposition régulièrement faite et non périmée, tandis qu'à Paris le payeur n'est pas responsable, mais seulement le conservateur des oppositions au ministère des Finances.

Voilà donc plusieurs cas dans lesquels ce n'est plus le trésorier-payeur dont la responsabilité est en jeu, mais le comptable qui effectue le payement pour son compte. Comme il s'agit ici de relations de comptable à comptable, la Cour des comptes n'a

[1] Le trésorier-payeur général doit renseigner les opposants sur le lieu où le payement a été assigné.

pas à intervenir directement ; il est admis en général que c'est au ministre des Finances qu'il appartiendra de statuer en pareil cas sur la responsabilité du comptable inférieur. Il le fera, soit en mettant celui-ci en débet avant même que la Cour ait statué sur le compte du trésorier-payeur, soit en déchargeant le trésorier-payeur après que la Cour aura refusé d'admettre ces payements irréguliers repris dans son compte et l'aura déclaré de ce chef en débet.

§. 3. — COMMENT SONT RELATÉS DANS LES ÉCRITURES LES PAYEMENTS OPÉRÉS PAR UN COMPTABLE POUR LE COMPTE D'UN AUTRE.

L'agent qui opère le payement matériel pour le compte du trésorier-payeur général sur son vu bon à payer, ou pour le compte de tout autre comptable sur mandat de Trésorerie, ne porte l'opération dans ses livres que comme opération de Trésorerie. Le trésorier-payeur seul pour les dépenses oroinaires, et les receveurs des régies pour les dépenses des régies qu'ils payent directement, portent le payement opéré aux dépenses budgétaires dans leurs comptes.

Les pièces de dépenses sont considérées par l'agent qui a effectué le payement, comme valeurs représentatives, et comptées comme du numéraire dans son encaisse. Elles sont comprises dans le plus

prochain versement périodique à la recette des finances. Le receveur des finances les transmet au trésorier-payeur qui porte alors la dépense au compte des dépenses du budget.

S'il s'agit d'une dépense payée par un trésorier-payeur général au nom de la caisse centrale, son montant est simplement porté par la Direction du Mouvement des fonds au crédit du compte courant de l'agent qui a payé. Si c'est une dépense payée par un trésorier-payeur général pour le compte d'un de ses collègues, la situation est réglée par virement entre leurs comptes courants respectifs, avec l'aide de mandats de Trésorerie comme nous le verrons.

De toute façon, c'est l'agent qui était primitivement chargé de la dépense qui la porte aux dépenses budgétaires. Tout se trouve alors dans le même état que s'il avait lui-même effectué le payement matériel et ce résultat se trouve obtenu par un simple jeu d'écritures, sans que le créancier ait eu à se déplacer et sans qu'il y ait eu à faire voyager des fonds.

Section II. — Fonds et subvention.

Dans tout ce qui précède nous avons supposé que l'agent chargé par le trésorier-payeur général de payer pour son compte avait en caisse les sommes nécessaires. Mais il peut arriver que dans la réalité

celui-ci se trouve temporairement n'avoir pas à sa disposition assez de numéraire. Ainsi la situation du compte courant des receveurs particuliers à la trésorerie générale accuse au 31 décembre 1903 un excédent de dépenses de 352.724 fr. 08.

Le trésorier-payeur connaît bien la situation des encaisses de ses subordonnés au moment où il appose son vu bon à payer, mais cette situation peut s'être modifiée au jour où le créancier se présente à leur guichet pour toucher la somme qui lui est due. En général l'ordonnateur fixe un délai maximum de trente jours au créancier pour se présenter au payement, et par ailleurs les règlements de comptabilité permettent au trésorier-payeur général de refuser d'acquitter une ordonnance qui n'aurait pas dix jours de date, ou un mandat de moins de cinq jours. Il en résulte qu'un temps assez long peut s'écouler entre l'apposition du vu bon à payer, la désignation du payeur et la date réelle du payement, temps pendant lequel l'encaisse du comptable désigné peut s'être notablement modifié en dehors des prévisions de son chef de service.

Ces modifications dans la situation des encaisses peuvent avoir des causes multiples. Par exemple il est de principe que les versements des percepteurs et receveurs de régies à la recette particulière doivent avoir lieu tous les dix jours, mais le receveur

particulier est toujours libre d'exiger des versements plus fréquents. Si donc il demande inopinément à un de ces comptables de lui verser immédiatement les fonds recouvrés, la caisse de ce dernier peut se trouver démunie de fonds juste au moment où on lui présentera des titres de payements à solder.

De même nous avons vu que le receveur particulier est tenu de payer toutes les dépenses que les comptables de sa circonscription désignés comme payeurs par le trésorier-payeur général ont été dans l'impossibilité d'acquitter pour un motif de force majeure. Un payement opéré dans ces conditions peut enlever au receveur particulier les fonds dont il allait avoir besoin pour un autre payement délégué sur sa caisse. De même encore le comptable désigné peut être victime d'une perte ou d'un vol ou bien tout simplement, si c'est un receveur des contributions indirectes ou des Douanes, il peut avoir recouvré la plus grosse part des produits de l'impôt en obligations souscrites par les contribuables et par conséquent manquer de numéraire. Ce qui modifie souvent aussi les encaisses des comptables en dehors des prévisions du trésorier-payeur général, ce sont les payements opérés par les receveurs particuliers et percepteurs sans vu bon à payer de leur chef de service et par conséquent sans que celui-ci en soit directement averti. En pratique ce sont les payements

sur mandats de Trésorerie et les payements concernant les dépenses de la dette publique : les rentes de divers types et les pensions.

Les receveurs particuliers et les percepteurs, mais ces derniers seulement depuis un arrêté du ministre des Finances de 1899, peuvent payer directement, pour leur propre compte, sans visa du trésorier-payeur général, les arrérages de rentes nominatives, d'après les états d'arrérages remis aux receveurs particuliers par le directeur de la Dette inscrite, et les extraits permanents de ces états d'arrérages remis aux percepteurs par les receveurs particuliers eux-mêmes. Le receveur particulier peut de même payer directement les coupons de titres au porteur ou mixtes sans visa du trésorier-payeur général, mais cependant pour le compte du caissier payeur central qui centralise seul le payement des rentes de cette forme.

Les arrérages de la rente 3 % amortissable sont également en principe payables seulement à Paris, néanmoins les receveurs particuliers et même les percepteurs [1] peuvent en effectuer le payement au nom du caissier payeur central comme tout à l'heure, mais sans visa du trésorier-payeur général. Quant aux pensions, si elles ne sont payables en général que sur vu du bon à payer du trésorier-payeur, dans le

[1] Depuis l'arrêté ministériel de 1899.

département de la Seine au contraire, les receveurs percepteurs peuvent les acquitter directement sans visa préalable du caissier payeur central [1].

Or le trésorier-payeur général qui possède l'état de situation des rentiers et pensionnaires de son département sait bien quels sont ceux qui se font payer directement par ses préposés, mais il ne sait pas le jour exact où ils se présenteront. De là des modifications qu'il ne peut prévoir dans les encaisses de ses subordonnés.

Il y encore une classe spéciale de comptables, les receveur des Postes, qui sont exposés à des demandes inopinées de payement, quelquefois pour des sommes fort considérables et cela sans aucune intervention du trésorier-payeur général, quand ils ont à payer des mandats d'articles d'argent. C'est un des cas qui nécessite le plus fréquemment l'emploi des fonds de subvention.

Voilà donc bien des causes de nature très diverses, qui peuvent exposer un comptable à se trouver à court de fonds au moment précis où il reçoit avis du payement qu'il aura à effectuer.

Cela arrivera rarement au receveur particulier qui, nous le savons, centralise tous les produits recou-

[1] C'est même la seule dépense qu'ils acquittent directement en leur nom propre, toutes les autres sans exception étant faites au compte du caissier payeur central.

vrés dans le département, mais plus souvent aux percepteurs et receveurs de régies chez qui les fonds ne séjournent guère.

C'est justement pour que l'on puisse prendre en pareil cas les dispositions nécessaires, que les règlements permettent de refuser le payement des ordonnances ayant moins de dix jours et des mandats de moins de cinq jours de date.

Le receveur particulier est spécialement chargé de veiller à ce que les dépenses de l'État soit acquittées avec les seules ressources de l'État, c'est-à-dire avec le seul produit des impôts et les valeurs du Trésor, non avec les fonds appartenant aux communes ou établissements publics. Aussi doit-il se concerter avec le trésorier-payeur général pour fournir aux percepteurs des *fonds de subvention*. D'autre part les receveurs des régies peuvent également s'en faire remettre en cas de besoin.

Les comptables ne sont pas autorisés à se procurer des fonds en faisant traite sur le Trésor et en vendant l'effet sur place ; ils ne peuvent que demander des fonds de subvention à un de leurs collègues, ou comme nous le verrons, prélever des fonds à la Banque de France dans les localités où cet établissement possède une succursale. Il est du reste probable que l'usage des fonds de subvention ira en diminuant pendant qu'augmentera celui des

prélèvements à la Banque, avec l'extension qu'est en voie de prendre l'intervention de cette dernière dans le service de Trésorerie.

Le percepteur qui, ayant à effectuer des payements signale à ses chefs de service qu'il n'a pas entre les mains les sommes nécessaires, peut recevoir des fonds de subvention du receveur particulier. Il s'en charge en recette dans ses écritures et délivre au receveur particulier une quittance à souche. La recette est portée à un compte spécial de Trésorerie ouvert sous la rubrique : Recette des finances s/c de fonds de subvention. Lorsque dans son versement périodique le percepteur remet à la recette particulière les fonds non employés et les pièces de dépense, il en porte le montant en dépense au compte précité [1]. Ce sont là en quelque sorte des opérations d'ordre intérieur, puisque les percepteurs et receveurs particuliers sont confondus dans la personnalité comptable du trésorier-payeur général et qu'ils ne sont pas censés avoir de caisse à eux, indépendante de la sienne.

Mais, de plus, le percepteur peut se procurer des fonds chez les receveurs de régies et cela sans qu'il soit même nécessaire d'en avertir le receveur particulier ou le trésorier-payeur général. Le percepteur

[1] En 1903 les fonds ainsi envoyés par les receveurs particuliers aux percepteurs se sont élevés à : 163.336.006 fr. 42.

remet alors en échange des fonds de subvention, non une quittance à souche, mais des pièces de dépenses précédemment payées par lui. A l'appui il fournit un bordereau de ces mandats à échanger. Supposons que l'agent qui lui fournit les fonds soit un receveur des contributions indirectes : par cet artifice de comptabilité, les choses se passent en apparence comme si le receveur des contributions indirectes avait payé lui-même les dépenses acquittées en réalité par le percepteur et dont les pièces lui ont été remises par ce dernier. Le receveur des contributions indirectes comprendra ces pièces de dépenses dans son plus prochain versement à la recette particulière. Mais c'est le percepteur qui reste seul responsable de la régularité du payement qu'il a lui-même effectué : c'est pourquoi les pièces de dépenses qu'il remet par exemple au receveur des contributions indirectes doivent être revêtues du timbre de la perception. Le receveur des contributions indirectes doit accepter les pièces sans examen. Si elles se trouvent être irrégulières, le receveur particulier à qui il les verse aux époques réglementaires doit néanmoins les accepter, quitte à les mettre plus tard à la charge du percepteur qui les a timbrées et a opéré le payement irrégulier.

En aucun cas, le percepteur ne doit comprendre dans ses échanges des pièces concernant les services

municipaux et hospitaliers, car cela reviendrait à payer une dépense de l'Etat avec les deniers des communes ou des établissements publics. En outre l'échange ne peut se faire qu'avec un receveur de régie de la même résidence. Toutefois un percepteur, en tournée dans une commune, peut en cas de besoin demander aux comptables existant dans cette commune du numéraire contre des pièces de dépense.

A l'inverse les receveurs de régie peuvent demander des fonds de subvention aux comptables directs du Trésor, en cas d'insuffisance de numéraire, pour assurer les payements assignés sur leur caisse. Il leur est recommandé de s'adresser de préférence à un de leurs collègues du même service s'ils sont plusieurs dans la localité, à défaut à un receveur d'une autre régie, ou en dernier lieu aux percepteurs, receveurs des finances, ou trésorier-payeur général [1], en résidence dans la même ville. Si aucun agent de la localité ne peut fournir de fonds, le receveur de régie s'adresse au chef-lieu.

Les demandes de fonds de subvention des receveurs des douanes et des contributions indirectes doivent être autorisées par avis de la Direction du Mouvement des fonds adressé au trésorier-payeur

[1] Dans l'arrondissement chef-lieu, où le trésorier-payeur général joue le rôle de receveur particulier.

général [1]. Les demandes des receveurs de l'enregistrement ne sont nécessitées le plus souvent que par les frais à payer d'urgence en matière criminelle et correctionnelle, ou par les restitutions de droits ; il ne s'agit pas en général de sommes importantes, aussi l'autorisation préalable de la Direction du Mouvement des fonds n'est-elle pas exigée. Il en est de même pour les demandes des receveurs des Postes, quand elles sont motivées par des payements à opérer pour articles d'argent, seulement il faut en chercher la raison non plus dans la faible importance de la subvention nécessaire, mais dans son urgence. Quand il s'agit de dépenses autres que les payements d'articles d'argent, les receveurs des postes sont soumis comme ceux des douanes et des contributions indirectes à l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du Mouvement des fonds.

La demande de subvention est faite au nom du comptable par le directeur départemental auquel celui-ci a envoyé un bordereau présentant le montant et le détail des paiements à effectuer. Après examen, le directeur départemental remet le bordereau à l'agent qui doit livrer les fonds.

Les receveurs des Postes sont seuls autorisés à demander directement ces fonds de subvention sans

[1] Instruction générale du 20 juin1859, article 652.

passer par l'intermédiaire du directeur départemental.

Sauf cette exception, toute demande de fonds adressée à un comptable sans être accompagnée du bordereau portant l'autorisation du directeur départemental devrait être rejetée. On a voulu éviter par ces multiples formalités que les receveurs de régies ne demandent plus de fonds qu'il n'est nécessaire, d'où résulteraient des transports inutiles, car, en pratique, c'est le plus souvent au receveur particulier que ces demandes sont adressées, et si les fonds qu'on lui fait livrer dépassent les besoins réels, ils lui seront reversés sans avoir été employés, d'où un double déplacement de numéraire que l'on aurait pu éviter. Les règlements de comptabilité n'exigent pas d'autorisation, quand il s'agit de subventions demandées par un percepteur, car cet inconvénient est alors moins à craindre ; la situation générale du percepteur est toujours exactement connue et suivie de près par le receveur particulier, qui, sans avoir à donner ou à refuser expressément son autorisation, pourra s'opposer à ce qu'il demande, soit à un receveur de régie, soit à un autre comptable direct du Trésor, des subventions excédant ses besoins. De plus, on ne pouvait imposer aux percepteurs l'obligation d'obtenir une autorisation préalable comme les receveurs de régies,

leurs besoins de fonds de subvention étant souvent inopinés et se produisant fréquemment pendant une tournée particulièrement chargée au point de vue des payements, sans qu'ils aient toujours le loisir ni le moyen d'avertir préalablement leurs supérieurs hiérarchiques.

CHAPITRE III

Mouvement de fonds.

SECTION 1re. — Nécessité des mouvements de fonds.

Dans un service de Trésorerie bien organisé les mouvements de fonds entre les comptables doivent être aussi restreints que possible pour éviter une complication excessive dans les écritures aussi bien que des envois plus ou moins lents et difficiles.

C'est dans ce but que l'on cherche toujours à employer sur place le produit des revenus publics recouvrés par les comptables. Mais malgré tout, il y a des mouvements de fonds qu'il est impossible d'éviter. Certains comptables, en effet, ont plus de fonds qu'ils n'en ont besoin pour acquitter les payements assignés sur leur caisse tandis que d'autres en

manquent. A ces derniers, les agents qui en ont trop, doivent envoyer des fonds de subvention comme nous venons de le voir. Ces inégalités entre les revenus publics recouvrés et les dépenses payées par les comptables de tout ordre dans les divers départements s'élèvent quelquefois à un chiffre considérable.

Ainsi pour n'en citer que quelques exemples, voici d'après le compte général des finances rendu en 1904 pour l'année 1903, le montant des payements et recouvrements dans certains départements pour le service du budget, non compris les opérations de Trésorerie [1].

Hautes-Alpes :	Recouvrements..........	3.750.974 39
	Payements..............	10.182.570 69
Finistère :	Recouvrements.........	35.801.994 62
	Payements..	72.950.258 84
Corse :	Recouvrements..........	5.863.884 92
	Payements..............	16.763.378 43
Meuse :	Recouvrements...... ..	17.262.143 22
	Payements.............	33.432.876 44
Seine :	Recouvrements.........	1.027.236.973 78
	Payements.............	1.419.352.384 81(²)

[1] Services spéciaux. — Effets à payer. — Découverts et avances du trésor. — Correspondants des comptables des finances. — Fonds particuliers de comptables ou autres services hors budget.

[2] Ces chiffres se décomposent ainsi :

Caissier payeur central..........	1.339.769.480 99
Autres comptables..............	79.582.863 81

Voici au contraire les départements où les recouvrements ont de beaucoup excédé les paiements effectués :

Bouches-du-Rhône :	Recouvrements.....	137.889.004 38
	Payements.........	78.340.910 62
Gironde :	Recouvrements.....	1.040.689.072 77
	Payements..........	65.261.272 71
Nord :	Recouvrements......	184.731.734 32
	Payements..........	75.503.624 79
Seine-Inférieure :	Recouvrements.....	234.128.520 97
	Payements..........	66.150.590 19

Au lieu de considérer les opérations de recettes et dépenses par départements on peut se placer au point de vue des recouvrements et payements par classe de comptables :

Receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre:	
Recouvrements.................	902.630.377 99
Payements.....................	30.547.998 88
Receveurs des douanes :	
Recouvrements.................	514.599.877 99
Payements.....................	35.189.370 73
Receveurs des contributions indirectes.	
Recouvrements.................	1.187.553.151 33
Payements.....................	106.015.317 86
Receveurs des Postes et Télégraphes.	
Recouvrements.................	306.070.164 32
Payements.....................	165.799.069 89
Trésoriers-payeurs généraux des Finances.	
Recouvrements.................	640.870.429 23
Payements.....................	1.738.919 106 32

Il n'y a donc pas de proportionnalité entre les recouvrements opérés par un comptable et les som-

mes qu'il est appelé à payer. D'où la nécessité de procéder à des mouvements de fonds, d'abord pour leur donner des fonds quand ils n'en ont pas assez, puis pour leur faire verser à qui de droit ceux dont ils n'ont pas besoin. De nombreux mouvements de fonds résultent en effet de la centralisation qui s'opère à la recette des finances par suite des versements périodiques des produits non employés sur place et de l'envoi à Paris des excédents disponibles, aussi bien que de l'alimentation sur les ordres de la Direction du Mouvement des fonds des caisses où les ressources font défaut.

Ces mouvements des fonds entre les comptables des finances se sont élevés pendant l'année 1903 à 10 milliards 868.091.902 fr. 85 en recettes et 10 milliards 886.872.346 fr. 70 en dépenses [1].

[1] Si ces chiffres paraissent extrêmement élevés, il ne faut pas oublier que les envois des pièces de dépenses sont comptés comme envois de numéraire, ou plutôt de valeurs de caisse. De plus, si une somme de 100.000 francs par exemple partant de chez un percepteur arrive jusqu'à la caisse centrale, elle peut se trouver portée en recettes et dépenses par plusieurs comptables successivement, à l'entrée et à la sortie des caisses qu'elle traverse, d'où il résulte que ce chiffre total de dix milliards comprend bien des doubles emplois. Enfin les tableaux dressés dans le compte des finances ne classent pas à part les mouvements afférents à ces opérations de Trésorerie hors budget, tels que les services spéciaux ou les correspondants du Trésor, par exemple.

Il est vrai qu'en se reportant aux états de développement

Là-dessus, les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre

Ont reçu............	6.889.544 67
Et envoyé...........	877.722.114 30
Les receveurs des douanes	
Ont reçu............	9.095.056 19
Et envoyé...........	483.800.760 16
Les receveurs des contributions indirectes	
Ont reçu............	36.815.561 60
Et envoyé...........	1.127.226.871 44
Les receveurs des Postes et Télégraphes	
Ont reçu............	1.375.521.743 85
Et envoyé...........	1.403.472.758 91
Les trésoriers-payeurs généraux	
Ont reçu............	4.632.752.675 38
Et envoyé...........	3.555.931.086 57
Le caissier-payeur central	
A reçu..............	4.398 160.673 29
Et envoyé...........	2.658.351.449 03

Ces chiffres ne comprennent pas les échanges et envois réciproques du numéraire et valeurs entre les percepteurs des contributions directes, les rece-

spéciaux à ces services, on peut constater qu'ils n'entraînent pas de mouvements de fonds considérables, la plupart se réglant sur place, à Paris, et sans transport de fonds. Ce sont donc surtout les opérations nécessitées par le service du budget qui contribuent à porter très haut le total des mouvements des fonds.

veurs particuliers et les trésoriers-payeurs généraux. L'article 641 de l'instruction générale du 20 juin 1859 ne les classe pas en effet parmi les mouvements des fonds proprement dits : « Ne sont pas « considérés comme mouvements de fonds les ver- « sements des percepteurs aux receveurs particu- « liers non plus que les envois des receveurs parti- « culiers aux receveurs généraux. » Le motif en est que les percepteurs et les receveurs particuliers n'ont pas de personnalité comptable distincte de celle du trésorier-payeur général ; que leurs caisses n'en forment qu'une seule et même avec la sienne et qu'en conséquence les envois de fonds entre eux ne sont en quelque sorte que des opérations d'ordre intérieur comme le transport des fonds d'un guichet à un autre dans l'intérieur des bureaux de la trésorerie générale. Ils ne constituent pas de véritables mouvements de fonds au point de vue de la comptabilité publique.

Section II. — **Divers procédés servant à opérer les mouvements de fonds.**

L'article 719 de l'instruction générale du 20 juin 1859 énumère les procédés employés par les trésoriers-payeurs généraux pour faire parvenir au Trésor leurs excédents de recettes. Ce sont *les envois de numéraire, de bons de Trésor ou de billets de banque, l'envoi d'effets de commerce ou les mandats sur la caisse centrale.*

La liste est incomplète, car elle omet le plus parfait et le plus important de tous : l'emploi du *compte courant du Trésor à la Banque de France*, omission qui s'explique d'autant moins que l'on s'en servait depuis la convention du 10 juin 1867 pour transporter instantanément les fonds d'un point à l'autre du territoire sur simple avis de la Direction du Mouvement des fonds. Ces divers procédés ne sont du reste pas utilisés uniquenent par les trésoriers-payeurs généraux pour leurs envois à la caisse centrale comme le texte précité pourrait le faire croire, mais au contraire pour les mouvements entre tous comptables.

Il existe encore un autre mode d'envoi de fonds, les *traites sur la caisse centrale*, émises par le caissier-payeur central lui-même ou tirées sur lui par d'autres agents dans des circonstances déterminées.

§ 1. — Envoi en numéraire, billets de banque ou bons du Trésor.

Le procédé qui à première vue parait le plus simple quand pour un des motifs rappelés plus haut il est nécessaire de transporter des fonds d'un point à un autre du territoire, c'est l'envoi en nature du

numéraire, des billets de banque ou bons du Trésor, par chemin de fer, par la poste ou tout autre moyen de transport. C'était autrefois un mode d'expédition fréquemment employé et actuellement encore utilisé par les comptables inférieurs très rapprochés de la caisse où ils doivent opérer leurs versements. Ainsi c'est souvent de cette façon que les receveurs-percepteurs de Paris, les percepteurs du département de la Seine et Seine-et-Oise, les receveurs des douanes, des contributions indirectes et de l'enregistrement de la Seine et Seine-et-Oise, enfin le receveur central de la Seine versent à la caisse centrale le montant de leurs recouvrements. Cela se pratique encore pour les percepteurs et receveurs de régies résidant dans la même localité que le receveur particulier des finances. C'est aussi sous cette forme que sont en général versés les fonds de subvention demandés par un comptable à un de ses collègues de la même résidence, ou par un percepteur en tournée à un receveur de contributions indirectes de la localité quand il se trouve à court de fonds. Il n'y a même pas en pareil cas d'autre procédé à employer que le transport matériel des espèces métalliques d'une caisse à une autre, puisque ce que désire le comptable qui demande des fonds, c'est d'avoir tout de suite entre les mains de l'argent liquide à remettre au créancier qui vient demander son payement.

L'instruction générale du 20 juin 1859, dans les articles 1397 et suivants, prescrit en cas d'envoi de numéraire à grande distance une série de minutieuses mesures de précaution. Les espèces métalliques doivent être placées dans des sacs ficelés et cachetés, réunis en ballotins avec double emballage de toile ou en barils. Le tout doit être entouré de cordes et cacheté à la cire. Chaque envoi est d'une somme ronde de mille francs. Le préfet ou le sous-préfet constate l'envoi et un procès-verbal en est dressé. L'envoi est accompagné d'un bordereau énonçant le montant des sommes expédiées. Le comptable peut, s'il le juge utile, demander aux autorités militaires du département de faire accompagner les fonds par une escorte.

Quand les envois sont faits sur Paris, ils sont toujours adressés à la Banque de France où leur montant est porté au crédit de compte courant du caissier-payeur central. Le contrôleur spécial de la caisse centrale en tient une comptabilité particulière.

Ce mode d'envoi est lent, compliqué et surtout coûteux. Outre les frais de transport il y a en effet des frais d'assurances assez élevés. Cependant la dépense n'incombe pas au Trésor dans tous les cas, car ce sont les trésoriers-payeurs généraux eux-mêmes qui doivent prendre à leur charge les frais d'envoi et les risques de transports des fonds desti-

nés à alimenter les caisses des receveurs particuliers et percepteurs sous leurs ordres [1].

D'après la convention conclue entre l'Etat et la Banque de France, le 31 octobre 1896, cet établissement s'est chargé de fournir à ses frais et risques les monnaies divisionnaires d'argent et de bronze nécessaires au service des comptables. Ceux-ci peuvent donc se faire remettre dans les succursales, les monnaies d'appoint dont ils ont besoin, au lieu de se les faire envoyer par le Trésor.

L'instruction générale de 1859 dans son article 723 interdit aux receveurs généraux de faire des envois d'espèces à leurs collègues des autres départements sans autorisation spéciale de la Direction du Mouvement des fonds. De cette façon la Direction du Mouvement des fonds appréciera s'il n'y a pas lieu de recourir à un mode d'expédition plus rapide et moins coûteux.

On considère comme numéraire dans les envois de comptable à comptable comme dans les encaisses les billets de banque, les bons du Trésor, les traites d'adjudicataires de coupes de bois, les obligations cautionnées souscrites par les redevables des contributions indirectes, les pièces de dépenses acquittées pour le compte d'un autre comptable, et même les mandats de virement sur la Banque de France que

[1] De Roquette-Buisson, *op. cit.*, p. 6.

les Compagnies de chemins de fer sont autorisées à remettre aux receveurs des douanes des départements frontières en payement des taxes qu'elles ont à acquitter.

Quand il est nécessaire d'alimenter de numéraire les caisses des trésoriers-payeurs coloniaux et qu'il est impossible de s'en procurer sur place dans les banques locales, on en fera l'expédion de Paris. Si le transport doit avoir lieu sur les bâtiments de l'Etat, le ministre des Finances devra s'entendre avec le ministre de la Marine [1].

§ 2. — EFFETS DE COMMERCE.

Pour éviter les difficultés de l'envoi du numéraire en nature, il peut être avantageux de le remplacer par l'envoi sous forme d'effets de commerce. Pour cela le comptable expéditeur achète sur la place des effets tirés sur la localité où réside le comptable destinataire et les lui envoie simplement par la poste. Ce procédé extrêmement simple était fort employé avant que l'on ne fît comme maintenant un usage de plus en plus fréquent du compte courant du Trésor à la Banque de France. Néanmoins, on l'utilise encore quelquefois, mais à peu près uniquement pour les versements des trésoriers-payeurs

[1] Décret du 20 novembre 1882, article 134.

généraux à la caisse centrale, et les traites escomptées sont alors désignées sous le nom de *remises du caissier-payeur central* [1].

Autrefois, la presque intégralité de leurs versements dans la capitale se faisait sous cette forme si bien que les receveurs généraux centralisaient tout le papier de la province sur Paris. C'était fort commode même pour les simples particuliers qui avaient des recouvrements à opérer à Paris, d'autant plus que les opérations des banques d'escompte étaient alors peu développées et que la Banque de France elle-même n'avait que quelques succursales dans les départements. La trésorerie générale était toujours disposée à escompter leurs effets sur Paris.

Actuellement on utilise encore les effets de commerce pour envoyer à Paris les excédents de recettes des chanceliers et consuls et le produit des recouvrements opérés par les commandants de navires à l'étranger. Les chanceliers et consuls ne font que fort peu de recettes budgétaires : location d'immeubles appartenant à l'Etat français, droits de chancellerie, bénéfices sur les traites de chancellerie que

[1] On comprend quelquefois sous cette appellation tous les mouvements de fonds de la Caisse centrale entre les comptables, même les envois en numéraire ou en pièces de dépenses payées par un trésorier-payeur général au compte du caissier-payeur central, ou recettes encaissées en son nom.

leur adresse le ministère des Affaires étrangères. La part de ces produits qui n'est pas absorbée par les dépenses qu'ils ont à faire est envoyée au caissier-payeur central, tous les trimestres, sous forme d'effets sur Paris endossés à son ordre. Cet envoi doit être accompagné d'un certificat de change permettant de s'assurer du coût des frais de négociations. Les navires de guerre à l'étranger peuvent faire de leur côté quelques recettes ; par exemple, des bénéfices de change ou des bénéfices sur la vente des matériaux hors d'usage. Ces produits sont envoyés à Paris par le moyen de ce qu'on appelle en général les *traites inverses*. Mais, à vrai dire, ce ne sont plus des effets de commerce, et elles tiennent de la nature des mandats de Trésorerie plutôt que de celle des traites : ce sont les effets non négociables envoyés au caissier-payeur central qui en porte le montant en recette budgétaire et débite de compte du navire d'une somme équivalente. Le transport de fonds n'est donc ici que fictif.

Au 1er janvier 1904, il y avait à la caisse centrale pour 37.340 fr. 57 d'effets de commerce sur Paris.

L'inconvénient de la conversion du numéraire en traites, c'est le risque inhérent à toute opération de ce genre. Sans doute, quand l'effet est de bonne qualité et garanti par des signatures connues, l'escompteur est en somme toujours sûr d'être rem-

boursé, mais cela peut entraîner à des recours longs et à une procédure compliquée. Puis, si le Trésor a besoin d'argent et ne peut conserver les effets dans sa caisse jusqu'à l'échéance, il devra les négocier, peut-être à perte. Enfin même si l'on conserve ces traites jusqu'à l'échéance, il faudra les présenter au payement chez le tiré, ce qui est encore une source de complications.

C'est pour ces motifs que l'emploi des effets de commerce comme moyen de transmission de fonds a diminué de nos jours. A raison de précaution à prendre pour n'escompter que du papier de qualité parfaite, il est interdit en principe aux percepteurs d'opérer sous cette forme leurs versements à la recette particulière. Néanmoins nous avons vu que le trésorier-payeur général peut leur en donner l'autorisation en cas de besoin, mais sous son entière responsabilité si le Trésor subit un dommage.

Le versement en chèques est interdit en principe aux comptables de tout ordre.

Le trésorier-payeur général qui opère à Paris un versement en effet de commerce doit en donner au caissier-payeur central un avis spécial sous forme de bordereau sommaire. Les traites doivent avoir au moins cinq jours encore à courir au moment du versement, sinon elles seront recouvrées aux risques et périls de la partie versante.

Le caissier-payeur central peut toujours refuser les traites et les renvoyer au trésorier-payeur général à fin de régularisation. Quand ce dernier les retourne à Paris, il doit y joindre un nouvel avis spécial[1].

Les effets doivent être timbrés au timbre proportionnel de 0,05 0/0 des effets de commerce ordinaires[2] et cela sous la responsabilité du comptable expéditeur. Le bureau du portefeuille à la caisse centrale vérifie avec soin les endossements, le timbre, les sommes en lettres et en chiffres. De plus le service du contrôle central prend note des envois d'effets à la caisse centrale comme des envois d'espèces.

Dans la comptabilité du caissier-payeur central, le recouvrement à l'échéance n'est pas porté en recette, en effet il a déjà été fait recette de la traite au moment de son arrivée à la caisse centrale. C'est pourquoi selon l'article 349 du décret du 31 mai 1862 le recouvrement d'effets sur Paris ne doit pas être considéré comme acte de recette, mais seulement comme *conversion de valeur*.

La caisse centrale fait quelquefois recouvrer elle-même les traites à l'échéance. Le plus souvent elle en charge la Banque de France et les effets sont alors

[1] Instruction générale de 1859, art. 719.
[2] Loi du 29 juillet 1881.

remis à cette dernière l'avant-veille de l'échéance au plus tard, avec un bordereau à l'appui.

§ 3. — MANDATS.

Les mandats de Trésorerie ont pour objet soit de régulariser les opérations faites par les comptables pour le compte de leurs collègues, soit de faire payer une dépense par un comptable autre que celui sur lequel le payement était régulièrement assigné, soit enfin de transmettre des fonds d'une caisse à l'autre. Ils peuvent être émis pour *service public* ou pour *service privé*. Les divers types de mandats présentent des différences notables, mais sont cependant soumis par ailleurs à des règles communes quant à leur forme et à leur mode de payement.

La forme extérieure en est toujours la même. Ils doivent mentionner le motif de l'émission et le nom de la partie prenante, sont extraits d'un registre à souche et munis d'un talon-avis qui est détaché par le tireur, envoyé à la Direction du Mouvement des fonds, visé par elle et adressé au comptable à qui le mandat est destiné. La Direction du Mouvement des fonds doit, en effet, conserver la haute main sur les opérations de ce genre, car il s'agit ici d'une création de valeur qui peut influer d'une manière notable sur les encaisses des agents intéressés et même

sur la situation de la dette flottante, puisque, comme nous le verrons, les mandats émis et non acquittés, au moment où sont arrêtées les opérations, figurent à la dette flottante parmi les effets à payer.

Le livre à souche des mandats est unique et porte une série de numéros unique par comptable. Le tireur détache du mandat le talon-avis et l'envoie à la Direction du Mouvement des fonds. Il y joint un *bordereau journalier d'émission* rapportant le montant et la nature des effets émis, le motif de l'émission et la désignation du destinataire ou tiré. Tous les dix jours, il envoie à la Direction du Mouvement des fonds un *bordereau récapitulatif* servant de pièce de contrôle. La Direction du Mouvement des fonds vise l'avis, si elle ne voit pas d'obstacle à l'émission du mandat. Si c'est un mandat de service privé, elle peut refuser son visa pour un motif quelconque tenant aux nécessités du service. Si c'est un mandat de service public, le visa ne peut être refusé que pour irrégularité. Le talon-avis visé est envoyé au comptable qui doit payer ou régulariser.

Les mandats peuvent être à échéance fixe, à vue, ou à un certain délai de vue. Cependant, sauf exception, les mandats de service public sont toujours à échéance le cinquième jour de la dizaine qui suit celle de l'émission. En tout cas, les mandats de toute espèce sont prescrits au bout de cinq ans, à dater

de l'émission. Les valeurs échues restant en solde depuis plus de cinq ans sont portées tous les ans aux produits divers du budget et figurent avec d'autres recettes sous la rubrique *recettes accidentelles à différents titres*. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les bénéfices réalisés de ce chef ne sont donc pas classés parmi les produits accessoires du service de la Trésorerie.

Pratiquement, les mandats émis, sont encore payés passé ce délai de cinq ans. Mais comme à l'expiration de la cinquième année, leur montant a figuré aux recettes budgétaires, il faut que leur payement figure aux dépenses budgétaires et non plus aux opérations de Trésorerie comme les payements de mandats non prescrits. La dépense est alors imputée sur les crédits accordés pour *remboursements, restitutions, non-valeurs et primes*, dans la cinquième partie du budget général. Il n'y a donc que les opérations relatives aux mandats frappés de prescription qui figurent aux dépenses budgétaires, dans les écritures des comptables, les autres n'étant que des opérations de Trésorerie.

Tous les comptables directs du Trésor peuvent, dans certaines conditions, émettre des mandats de Trésorerie. L'état de développement des effets à payer au compte général des finances classe les

mandats sous dix rubriques différentes, selon les comptables qui les ont tirés[1].

— *Mandats du trésorier général de l'Algérie et de ses préposés sur les payeurs principaux de l'Algérie et de la Tunisie.*

— *Mandats des payeurs principaux et de leurs préposés sur le trésorier général de l'Algérie.*

— *Mandats tirés sur le Trésor par les trésoriers-payeurs généraux et autres comptables.*

— *Mandats du Trésor sur les trésoriers-payeurs généraux.*

— *Mandats du trésorier général et des payeurs principaux de l'Algérie et de la Tunisie sur leurs préposés.*

— *Mandats des préposés sur le trésorier général ou les payeurs principaux de l'Algérie et de la Tunisie.*

— *Mandats des préposés sur les payeurs principaux des armées.*

— *Mandats du payeur principal sur les préposés.*

— *Mandats des trésoriers-payeurs des colonies sur les trésoriers particuliers et les préposés.*

— *Mandats des trésoriers particuliers et préposés sur les trésoriers-payeurs des colonies.*

Parmi ces diverses sortes de mandats, il y en a dont l'usage est peu répandu, dont le chiffre d'émis-

[1] Compte général de l'administration des finances, 1904, p. 234.

sion est de très faible importance et qu'il est par conséquent inutile d'étudier ce détail, d'autant plus que leurs caractères se retrouvent dans les catégories de mandats plus employées. Tels sont les mandats du payeur principal des armées sur les préposés qui n'ont donné lieu pendant l'année 1903 qu'à un mouvement de 9.160 francs, et les mandats des préposés sur le payeur principal pour lesquels aucune opération n'a été effectuée ni en recette ni en dépense. En temps ordinaire on n'a pas l'occasion d'émettre de ces mandats car le service de la Trésorerie aux armées est organisé dès le temps de paix, mais ne fonctionne qu'en temps de guerre après la mobilisation générale, et quelquefois aux grandes manœuvres [1]. Les mandats émis pour le service de la Trésorerie aux armées qui figurent ainsi au compte général des finances ne sont que les reliquats d'opérations faites pendant les expéditions coloniales, ou d'essais partiels aux grandes manœuvres. Nous nous bornerons donc à examiner les diverses sortes de mandats les plus employés, mais en groupant ceux dont la destination et la nature présentent quelque analogie, au lieu de suivre l'ordre du compte général des finances.

[1] Décret du 20 mars 1877.

1° Mandats des trésoriers-payeurs généraux sur le Trésor.

Les mandats émis par les trésoriers-payeurs généraux sur la caisse centrale peuvent être pour service privé ou pour service public. Le montant des émissions et des payements auxquels ils donnent lieu s'élèvent tous les ans à un chiffre très important qui, pour l'année 1903, a été de 264.178.328 fr. 62 en recettes et de 260.291.659 fr. 68 en dépenses.

Les mandats de service privé sont des effets négociables émis sur la demande des particuliers pour transporter des fonds d'un endroit à un autre. Ils jouent en somme un rôle analogue à celui des mandats ou bons de poste : une personne ayant des fonds à envoyer à Paris par exemple peut les verser à la trésorerie générale de sa résidence ; un mandat de service privé lui sera remis en échange ; il l'endossera à l'ordre du destinataire à Paris et, au vu de cette pièce, les fonds seront remis à ce dernier. Ces mandats doivent être d'une valeur minima de cinq cents francs et leur émission constituant une véritable opération de banque, doit toujours être subordonnée à l'autorisation préalable de la Direction du Mouvement des fonds. Celle-ci peut s'y opposer pour tout motif, pour éviter des complications dans le service ou pour ne

pas surcharger une caisse ayant déjà beaucoup de payements à effectuer par ailleurs.

Les mandats de service privé sont soumis au timbre et payent le droit de 0 fr. 05 0/0 dont la loi du 29 juillet 1881 frappe les effets de commerce. Ils sont timbrés en compte courant avec le Trésor : la somme due à ce titre est versée trimestriellement par le comptable tireur au receveur de l'enregistrement.

L'émission du mandat a eu dans ce cas pour objet d'opérer un transport matériel de fonds, le mandat émis pouvant être considéré comme représentant du numéraire et étant compté comme tel dans son encaisse par le payeur ou tiré. Il ne s'agit plus de transport de fonds pour les mandats de service public tirés sur la caisse centrale dans le but de régulariser les opérations faites par un trésorier-payeur pour le compte d'un autre au moyen de virements entre les articles du compte courant que chacun d'eux possède au Trésor. Le trésorier-payeur qui a payé une dépense pour le compte d'un autre en est couvert par l'émission d'un mandat sur la caisse centrale. De même en matière de recouvrement au nom d'un collègue. En effet les trésoriers-payeurs généraux se trouvent continuellement dans le cas d'opérer des payements ou recouvrements pour le compte les uns des autres. Mais, en définitive, par suite du principe du l'unité du Trésor

public, les fonds appartiennent toujours au Trésor, à l'Etat, et les comptables sont considérés comme ayant opéré pour le compte du Trésor ou de la caisse centrale[1]. La situation respective des deux comptables sera donc régularisée en portant la recette au débit ou la dépense au crédit des comptes courants des intéressés avec le Trésor. L'opération se règle par virement à Paris : le Trésor joue ainsi le rôle de chambre de compensation en soldant toutes les dettes de comptable à comptable sans déplacement de numéraire.

L'instruction générale de 1859 prescrivait d'employer les mandats de Trésorerie pour régler les opérations faites par les trésoriers-payeurs généraux au nom de la caisse centrale ou par la caisse centrale en leur nom, et de se servir entre trésoriers-payeurs de *récépissés comptables du mouvement de fonds* dont la forme était un peu différente. Il en résultait de nombreuses complications, si bien que les récépissés comptables furent supprimés en 1867 et que depuis les rapports de comptables à comptables ne sont plus réglés que par mandats.

Les mandats de service public ne sont pas négociables et ne sont pas soumis au timbre des effets de commerce. On les revêt d'une empreinte spéciale

[1] Josat, *Le ministère des finances*, p. 392.

portant ces mots : *service public non sujet au timbre.*

Les talons-avis et bordereaux journaliers d'émission des mandats de service public ou privé ont été envoyés à la Direction du Mouvement des fonds comme il a été dit précédemment. Une fois que celle-ci les a examinés et en a passé écriture, elle les remet au caissier payeur central. D'après ces documents ce dernier établit des *carnets d'échéance* où sont portés tous les mandats visés par la Direction du Mouvement des fonds et qui doivent revenir à la caisse centrale soit pour y être payés, soit à titre de valeur représentative, après avoir été payés pour son compte dans les départements. Du reste quand un trésorier-payeur paye lui-même un mandat tiré par lui, les règlements de comptabilité décident que ce mandat doit être envoyé au caissier payeur central à titre de valeur représentative, comme s'il avait été payé pour le compte de ce dernier, cela dans le but de faire apparaître l'opération dans les écritures de la caisse centrale [1].

Une fois que la caisse centrale a payé ces effets ou a reçu des mandats payés par son compte, elle en donne avis à la Direction du Mouvement

[1] Ceci s'applique tout autant aux mandats tirés par les trésoriers-payeurs généraux sur leurs préposés qu'aux mandats sur le Trésor, v. p. 126 et suivantes.

des fonds. Celle-ci compare les mandats ainsi acquittés aux mandats émis dont elle a dressé la liste. De cette façon elle reconnaît le total des mandats en circulation et les fait figurer parmi les éléments de la dette flottante.

Il est en effet logique de porter au tableau de la dette flottante le montant des mandats émis et non payés.

Leur émission constitue si bien un engagement de l'Etat, que le comptable qui les a tirés en porte la valeur en recette dans ses écritures, comme l'émission de bons du Trésor ou d'obligations à court terme. Bien entendu il ne s'agit ici que d'une recette de Trésorerie, non d'une recette budgétaire, car ces opérations n'intéressent pas directement le service des budgets. Plus tard cette recette sera compensée par une dépense égale, lors du payement, et en définitive, la situation du Trésor public ne se trouve pas changée. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a là un engagement momentané de l'Etat qui doit figurer parmi les éléments de sa dette.

Pendant l'année 1903, les mandats tirés sur le Trésor par les trésorier-payeurs généraux s'étant élevés à 264.178.328 fr. 62 et les mandats payés à 260.291.659 fr. 68, il en est résulté au 31 décembre 1903 un excédent d'émissions de 3.886.668 fr. 94 qui ajoutés aux 12.069.492 fr. 94 restant à payer au

31 décembre 1902 ont fait un total de 15.956.161 fr. 88 à porter à la dette flottante.

2° Mandats tirés par les trésoriers-payeurs généraux sur leurs préposés et sur d'autres comptables.

Ces mandats ont pour objet de faire payer une dépense par un comptable autre que celui sur la caisse duquel le payement était primitivement assigné. Au lieu de numéraire le créancier peut demander la délivrance de mandats de Trésorerie tirés sur un comptable quelconque, au besoin même sur un autre trésorier-payeur général ou sur la caisse centrale ; le comptable tiré lui remettra les fonds au vu de cette pièce[1].

Il y a là un procédé très commode pour permettre à un créancier de l'Etat de faire changer le lieu de payement de sa créance et de s'éviter ainsi à lui-même de transporter des fonds, sans avoir besoin de demander le changement d'assignation de l'ordonnance ou du mandat de payement délivré à son profit ; le procédé est même employé dans certains cas, sans que le créancier ait à en faire la demande. Ceci se présente pour le payement de la solde et des dépenses courantes de la gendarmerie. En effet, les troupes de la gendarmerie sont réparties sur toute

[1] Voir page 82.

l'étendue du département par très petits groupes ; les dépenses de ce service se font donc sur une multitude de points à la fois sans qu'il y ait la même centralisation des dépenses que pour les autres troupes de l'armée groupées en unités de quelque importance. Le trésorier-payeur qui reçoit l'extrait d'ordonnance ou le mandat de payement concernant les dépenses de gendarmerie en opère de suite la division en plusieurs mandats de Trésorerie au nom soit des officiers, sous-officiers et simples gendarmes ayant droit à la solde, soit des fournisseurs de vivres et de fourrages, mandats payables à la caisse d'un percepteur, d'un receveur particulier, ou d'un receveur de régie. Ce sont des mandats de service public, donc non sujets au timbre ni négociables. L'agent ainsi chargé du payement ne paye que pour le compte du tireur et porte l'opération dans ses écritures à un compte de Trésorerie.

Il y a un autre cas très particulier dans lequel les trésoriers-payeurs généraux sont autorisés à tirer sur les agents de recouvrement de leur circonscription. L'émission des mandats a alors pour but de faciliter la centralisation départementale des fonds et de remplacer le versement périodique des excédents d'encaisse des comptables inférieurs résidant dans les localités, dites *villes rattachées*, où la Banque de

France fait opérer des recouvrements tous les jours ou tous les cinq jours.

Les mandats sont alors remis par le tireur à la Banque qui les présente aux comptables tirés, en encaisse le montant et le porte au crédit du compte-courant du Trésor. Ce service inauguré en 1897 tend à se développer de plus en plus et les mandats émis à ce titre se sont élevés en 1901 à 119.824.346 francs. [1]

3° Mandats tirés par les receveurs particuliers sur les trésoriers-payeurs généraux et autres comptables du département.

Le receveur particulier peut, avec l'autorisation du trésorier-payeur général, tirer des mandats sur ce dernier même, ainsi que sur les percepteurs et receveurs des régies du département. L'émission est toujours faite pour le compte du trésorier-payeur général et a pour but de changer le lieu de payement d'une dépense à la demande du créancier, comme les mandats des trésoriers-payeurs sur leurs préposés que nous venons de voir.

Le receveur particulier doit tenir un livre à souche pour la délivrance des mandats et envoyer tous les jours au trésorier-payeur un bordereau d'émission

[1] Voir pages 32 et section III : *compte courant à la Banque de France.*

et tous les dix jours un bordereau récapitulatif. La dépense est alors acquittée par le tiré pour le compte du receveur particulier. Si le tiré est un percepteur ou un receveur de régie, le payement n'est libératoire pour lui qu'à charge de comprendre les mandats dans son plus prochain versement à la recette particulière.

4° Mandats du Trésor sur les trésoriers-payeurs généraux.

Le service est réglé actuellement par des circulaires ministérielles du 31 décembre 1885 et des 11 et 15 janvier 1886.

Ces textes disposent qu'en principe la caisse centrale ne doit pas délivrer de mandats de *service privé* ayant pour but de transmettre des fonds aux trésoriers-payeurs généraux eux-mêmes ou à des tiers par leur intermédiaire. Le seul avantage de cette disposition était de simplifier le service très chargé de la caisse centrale, mais d'une part ces transports de fonds pour service privé étaient dans certains cas d'une grande utilité et par ailleurs cette organisation n'étant pas connue d'un très grand nombre de personnes, il n'y avait pas à craindre en réalité que la multiplicité des demandes de mandats pour service privé vînt surcharger d'une façon excessive le per-

sonnel de la caisse centrale. Aussi, en même temps que l'on arrêtait l'émission des mandats de service privé de type ordinaire on laissait à la Direction du Mouvement des fonds la faculté d'autoriser par exception l'émission de *mandats à ordre* délivrés sur leur demande aux particuliers ayant des versements à faire dans les départements. Ces mandats sont soumis au timbre, étant pour service privé, mais ce qu'ils présentent de particulier, c'est d'être toujours payables à vue et non à échéance fixe comme les autres mandats de service privé.

Les trésoriers-payeurs généraux qui les ont acquittés les renvoient à la caisse centrale comme valeurs représentatives de payements faits pour le trésor, et au fond le régime inauguré en 1885 ne diffère guère du régime antérieur.

Les mandats de *service public* émis par la caisse centrale sur les trésoriers-payeurs généraux n'ont naturellement plus pour but d'opérer des régularisations par virements comme les mandats des trésoriers-payeurs sur le Trésor, mais seulement de changer le lieu de payement à la convenance du créancier.

Les mandats de toute espèce du caissier payeur central doivent être visés par le contrôle comme toutes les valeurs émises par la caisse centrale.

Le total des émissions pendant le cours de l'année

1903 s'est élevé à 4.145.696 fr. 27 et celui des payements à 3.830.657 fr. 16.

5° Mandats des trésoriers-payeurs d'Algérie et de l'agent comptable du Trésor à Tunis.

Ces comptables tirent sur le Trésor, sur leurs préposés, et réciproquement les uns sur les autres dans les mêmes conditions que les trésoriers-payeurs généraux en France. Ces émissions peuvent avoir le service public ou le service privé pour objet. Dans ce dernier cas, les effets sont à trente jours de date.

Les mandats tirés sur le Trésor représentent une somme de 68.725.328 fr. 12 pour l'année 1903. Ceux qui sont en circulation au 31 décembre, n'ayant pas encore été présentés au payement, sont portés à la dette flottante comme nous l'avons vu.

6° Mandats des trésoriers-payeurs des colonies et de leurs préposés.

Les trésoriers-payeurs des colonies tirent sur le Trésor et sur leurs préposés. Les trésoriers particuliers et percepteurs peuvent également émettre des mandats sur les trésoriers-payeurs. Les émissions pour service public ont pour objet, comme dans la métropole, de faire payer une dépense par un comptable autre que celui qui en était primitivement

chargé, s'ils sont tirés sur un préposé ; ou de faire opérer un virement dans les comptes courants des comptables, s'ils sont tirés sur le Trésor. Au contraire, les mandats de service privé ont un caractère très spécial.

Il peut en effet, en être tiré pour tout motif, mais le plus souvent, ils ont pour but l'envoi en France des délégations de solde, égales au plus à 1/5 du traitement, que les fonctionnaires coloniaux et officiers de troupes coloniales ont la faculté de faire transmettre aux membres de leur famille qu'ils désignent.

Cela donne lieu à un jeu d'écriture assez compliqué. Le mandat de payement délivré par l'ordonnateur pour le service de la solde n'est pas émis pour le traitement brut mais pour le traitement diminué de la quotité déléguée. Un mandat de payement global est alors établi à la fin de chaque trimestre pour un montant égal à celui des délégations retenues pendant le trimestre. Le trésorier colonial porte le montant de ce mandat de payement en dépense au compte budgétaire intéressé et en recette à un compte de correspondant administratif intitulé : *Divers, l/c de délégations à payer hors de la colonie*. Le montant de chaque délégation fait l'objet d'un mandat de Trésorerie de service privé porté en dépense à ce compte de cor-

respondant et envoyé en France pour être remis au délégataire désigné, qui se fera verser les fonds par le comptable sur la caisse duquel le mandat est assigné payable, tout comme si le délégant avait réellement remis les fonds au trésorier-payeur.

Le comptable tiré paye au nom du trésorier-payeur colonial.

Quoique émis pour service privé, ces mandats sont par exception exempts de tout droit de timbre et présentent en outre cette particularité de n'être pas négociables étant donné leur objet spécial.

Quand les mandats pour service privé sont émis pour un autre motif que l'envoi en France des délégations de soldes, par exemple pour payer simplement des factures dues par des fonctionnaires ou employés à leurs fournisseurs personnels à Paris, ils ne peuvent s'élever qu'à 1/3 au plus de leur solde, défalcation faite de la délégation de 1/5 constituée au profit de leur famille. Ces mandats ayant jusqu'à un certain point le caractère de délégation de solde. quoique adressés à des tiers, sont exempts de timbre et non négociables.

Quand on examine au compte général des finances l'état de développement des mandats des trésoriers-payeurs coloniaux sur le Trésor, on s'aperçoit que les dépenses dépassent de beaucoup les recettes, c'est-à-dire que les payements dépassent les émis-

sions d'un chiffre considérable : 19.240.580 fr. 67 au 31 décembre 1903. Il paraît étrange qu'il y ait plus de mandats payés que de mandats émis. Cela provient simplement de la différence entre les dates de clôture de la gestion financière en France et aux colonies. La gestion étant close aux colonies le 30 juin et les écritures arrêtées à cette date, les mandats émis après le 30 juin 1903 par exemple, sont portés en recette par le comptable colonial au compte de la gestion 1904, tandis que le caissier payeur central qui paye ces mandats avant le 31 décembre 1903, date de clôture de la gestion en France, les porte en dépense au compte 1903. Il y a donc des mandats qui figurent en dépense sans figurer en recette. Le contraire pourrait du reste arriver également.

7° Mandats des officiers pour le service de la remonte.

Les officiers chargés d'acheter les chevaux pour le service de la remonte ont une sorte de compte de banque qui leur est ouvert à la trésorerie générale ou dans une autre caisse. Le maximum de ces ouvertures de crédit est de 50.000 fr. Ils en disposent par mandats payables à vue ayant tous les caractères de chèques. Le but de cette organisation est de faciliter les achats en permettant le paye-

ment immédiat sans cependant verser entre les mains des officiers une avance en numéraire.

La dépense payée par le comptable au vu du mandat est portée par lui à un compte de trésorerie intitulé : *service de remonte s/c courant*. Il paye sans justification d'aucune sorte. Les pièces justificatives ne lui sont produites qu'après coup et c'est seulement au moment de leur production que le payement est porté pour son montant aux dépenses budgétaires [1].

§ 4. — TRAITES DU CAISSIER PAYEUR CENTRAL SUR LUI-MÊME.

Les traites du caissier payeur central servent à l'alimentation des caisses à distance, en évitant de recourir à l'envoi de numéraire. On utilisait déjà dans ce but sous l'ancien régime des effets tirés par le Trésor royal sur lui-même. En pratique on ne les emploie plus actuellement que pour envoyer aux trésoriers-payeurs des colonies et au besoin aux payeurs d'armée en campagne, les fonds qui leur son nécessaires.

Les trésoriers-payeurs coloniaux doivent à cet effet adresser tous les trois mois à la Direction du

[1] Décret du 23 septembre 1892.

Mouvement des fonds un aperçu de leurs besoins pour le trimestre suivant.

Les traites sont émises par le caissier-payeur-central sur l'ordre exprès et sous le contrôle de la Direction du Mouvement des fonds qui indique le montant de l'émission et le comptable à qui elle juge utile de les transmettre. En réalité, ce sont bien plutôt des billets à ordre que des traites.

Les coupures sont de 50 fr. au moins et 1.000 fr. au plus. Les effets sont signés et datés par le caissier payeur central et visés par le contrôle central. Ils sont émis par première et deuxième pour éviter toute chance de perte et en général à dix ou vingt jours de vue. Comme toutes les valeurs du Trésor ayant pour objet le service public, elles sont exemptées du timbre proportionnel de 0.05 0/0 de la loi du 29 juillet 1881.

Les traites envoyées à un comptable sont portées par lui en recettes et comptées dans sa caisse comme valeurs représentatives de numéraire. Il les conserve jusqu'au jour où il lui devient nécessaire de se procurer des fonds. Il peut alors soit payer le créancier en endossant la traite à son ordre si celui-ci y consent et si la traite est de valeur suffisante pour solder la dette en tout ou partie, soit se procurer du numéraire pour effectuer le payement en la négociant à un banquier de la place. Ces traites sont en

effet essentiellement endossables et négociables. En même temps, il adresse un avis d'émission à la Direction du Mouvement des fonds. A son échéance la traite arrive à Paris et est présentée au caissier payeur central. Celui-ci ne peut la payer qu'après que la Direction du Mouvement des fonds lui a communiqué l'avis d'émission qui la concerne. Ici, comme pour tous les payements à opérer par un comptable de l'État il peut y avoir opposition, adressée au conservateur des oppositions au ministère des Finances. Le payement ne pourra donc avoir lieu qu'une fois que ce fonctionnaire aura par son visa attesté l'absence de toute opposition.

Les traites du caissier payeur sont assimilées par un décret du 11 janvier 1808 aux traites de commerce. Il en résulte que le porteur doit sous peine de déchéance en exiger le payement et l'acceptation dans les délais prescrits par l'article 170 du Code de Commerce, pour les lettres de change payables en France et émises à l'étranger. Les délais varient de trois mois à un an selon la distance. Mais, selon l'article 2 du décret précité, la prescription ne court pas du jour de l'émission par le caissier payeur mais de la remise au créancier par le trésorier-payeur colonial ou le payeur d'armée.

Pendant l'année 1903, les émissions se sont élevées à 1.100.000 fr. Les payements s'élèvent toujours

à un chiffre supérieur, précisément par le jeu même de ces délais variables fixés pour les payements, délais qui empêchent de payer dans l'année toutes les traites émises du 1er janvier au 31 décembre, d'où la formation d'un arriéré parfois considérable que l'on acquittera peu à peu l'année suivante.

L'escompte dans les colonies des traites du caissier payeur central sur lui-même donne lieu à des benéfices de change d'une certaine importance car le change est toujours favorable à la métropole. Ces recettes, de même que les autres produits accessoires du service de Trésorerie, ne figurent pas directement au budget, mais servent à compenser les dépenses du chapitre *frais de Trésorerie* ouvert au budget du ministère des Finances. S'il y avait une perte au change, ce qui en réalité ne se produit jamais, c'est aussi sur ce chapitre qu'elle serait imputée. Il y a quelque chose de très remarquable dans cette compensation qui s'opère en dehors du budget entre les frais de Trésorerie et les produits accessoires de service de Trésorerie dont les bénéfices sur l'escompte des traites du caissier payeur central sont un des principaux éléments. C'est une violation flagrante du principe de l'universalité budgétaire [1].

[1] On trouve bien aux recettes d'ordre proprement dites un chapitre ouvert pour mémoire et intitulé : *Produits accessoires du service de Trésorerie*, mais on n'y porte que les recettes afférentes à des exercices clos et pour lesquels par conséquent la compensation avec les dépenses n'est plus possible.

§ 5. — AUTRES TRAITES TIRÉES SUR LA CAISSE CENTRALE.

Les traites du caissier payeur central sur lui-même ne sont pas les seules valeurs tirées sur la caisse centrale pour le service de l'État. Il en existe au contraire quelques autres d'un usage aussi fréquent. Telles sont les traites des consuls pour l'achat des tabacs exotiques, les traites de la Marine et les diverses traites du ministère des Affaires étrangères pour le service des chancelleries diplomatiques et consulaires. [1] A vrai dire l'émission de ces traites n'a plus strictement pour objet d'opérer des mouvements de fonds entre comptables puisque, si le tiré est bien le caissier payeur central, le tireur n'est pas un vrai comptable, mais un agent diplomatique ou consulaire, ou le commandant d'un navire de guerre à l'étranger. Il s'agit plutôt de formes particulières de payements de dépenses, que du service de Trésorerie et d'aménagement des fonds. Mais en considérant la question sous un autre aspect, ne peut-on

[1] Des traites sont également tirés sur le Trésor pour le service des succursales navales de la Caisse nationale d'Epargne mais il ne s'agit plus ici du service proprement dit de de l'Etat ni de l'exécution du budget général.

pas dire que les agents qui donnent en payement de tels effets sur la caisse centrale ont jusqu'à un certain point le caractères de comptables en même temps que celui d'ordonnateurs, par dérogation au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables, admis comme une des bases essentielles de notre organisation financière? L'opération présente un caractère assez peu tranché participant de la nature des actes des ordonnateurs, puisque c'est le consul ou le commandant qui liquident lors même que ce ne sont pas eux qui ont engagé la dépense, et de la nature des actes des comptables puisqu'ils effectuent le payement en émettant la traite. Sans doute ces agents sont soumis à des règles de responsabilité différentes de celles des vrais comptables, mais cela ne les empêche pas de faire acte de comptable, puisqu'ils interviennent matériellement et avec titre légal dans le maniement des deniers de l'État; les consuls et chanceliers recouvrent même des produits pour le compte de l'État et nous avons vu comment ils les faisaient parvenir à la caisse centrale. Cela est si vrai, tout au moins pour les consuls et chanceliers de consulats et d'ambassades, qu'avant la suppression en 1876 du budget annexe des chanceliers diplomatiques et consulaires, ces agents étaient justiciables directement de la Cour des comptes.

On peut donc, sans forcer réellement les termes, considérer les traites dont nous nous occupons comme servant à procurer des ressources à des agents faisant fonction de comptables à l'étranger et chargés de payer certaines dépenses publiques.

1° *Traites des consuls pour l'achat de tabacs exotiques.*

L'administration des tabacs autorise certains consuls à faire des achats de tabacs à l'étranger pour les manufactures nationales; ils les payent alors en faisant traite sur le caissier payeur central, et la traite émise est considérée comme un effet de commerce ordinaire. Elle est présentée par le porteur à l'acceptation du directeur des Manufactures nationales [1]. Le caissier payeur central la paye à l'échéance et le ministre des Finances émet une ordonnance de régularisation après avoir vérifié, d'après le certificat de réception du tabac dans les manufactures, si la dépense était régulière et dûment justifiée.

2° *Traites de la Marine.*

Selon l'article 95 du décret du 31 mai 1862, « les « dépenses faites à l'extérieur au compte du service

[1] Règlement de comptabilité du ministère des Finances, article 397.

« marine pour les besoins des bâtiments de guerre, « pour la solde et l'entretien des troupes détachées « dans les colonies[1] et pour le rapatriement des « marins naufragés, sont acquittées lorsqu'il y a lieu « en traites sur le Trésor public. » Ce sont en effet ces trois ordres de dépenses qui constituent ce qu'on appelle le service marine et qui seules peuvent donner lieu à l'émission de traites. Les agents autorisés à tirer sur le Trésor pour le service marine sont :

1⁰ Dans les colonies : le trésorier-payeur colonial;

2⁰ A l'étranger : les commandants de navires de guerre et subsidiairement les consuls.

Il en résulte qu'il y a trois espèces de traites de la Marine : les *traites coloniales*, les *traites de bord* et les *traites consulaires*.

Les traites émises par les trésoriers-payeurs coloniaux pour le service marine n'ont de commun que le nom avec de véritables traites. Elles tiennent beaucoup plus de la nature des mandats de Trésorerie que de celle des effets de commerce ordinaires. La traite ne sert pas ici à se procurer des fonds, car le trésorier-payeur en a toujours suffisamment en caisse puisque la Direction du Mouvement des fonds a soin de l'alimenter selon ses besoins, mais simplement à régulariser les dépenses faites

[1] Troupes coloniales et de débarquement.

par lui comme avances au service marine et à obtenir l'inscription au crédit de son compte courant au Trésor d'une somme équivalente.

En effet, aux colonies, les dépenses des navires de guerre qui y séjournent, les dépenses payables sur revues telles que l'entretien et la solde des troupes coloniales et de débarquement, enfin les frais de rapatriement des marins naufragés, sont payés exclusivement par le trésorier-payeur colonial[1].

Le service marine est donc un service de l'Etat; le trésorier-payeur qui paye le fait avec les ressources qu'il a entre les mains et qui appartiennent pour la plus grande partie non à l'Etat, mais au service local de la colonie, ce qui constitue bien réellement une avance d'autant plus que la dépense n'a pas été prévue dans un crédit budgétaire préalablement ouvert.

Pour se couvrir le trésorier-payeur tire une traite de la Marine dont il porte le montant en recette au compte de Trésorerie : *Avances au service marine;* compte dans lequel le payement des achats faits par le navire, de la solde des troupes ou des frais de rapatriement, avait été précédemment porté en dépenses[2].

[1] Décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, article 89.

[2] On comprend aussi parmi les avances au service marine les objets fournis en nature par la colonie aux navires de

Ce compte a accusé en 1903 un mouvement de 4.195.458 fr. 56 en recettes et de 4.529.649 fr. 85 en dépenses, d'où ressort un excédent de dépenses de 339.191 fr. 29 représentant les payements pour le service marine non encore couverts par l'émission des traites[1].

Les traites coloniales sont émises avec l'attaché du gouverneur, du commissaire de la Marine faisant fonction d'ordonnateur, et du commissaire ou sous-commissaire chargé du contrôle. Elles sont à l'ordre du caissier-payeur central, mais non négociables, et sont envoyées directement à Paris à un comptable spécial : l'*agent comptable des traites de la Marine*, qui centralise dans ses écritures, comme nous allons le voir, toutes les opérations ayant donné lieu à l'émission de traites et en poursuit la régularisation.

A l'étranger, les dépenses du service marine sont payées en principe par les commandants des navires eux-mêmes. Mais comme ils n'ont pas généralement à leur disposition les fonds nécessaires, il faudra qu'ils se les procurent en émettant des traites, dites traites de bord, sur le caissier payeur central et en les remettant au créancier ou en les négociant à un banquier de la place. Ce sont là des effets de

guerre, tels que matériaux, vivres ou munitions. La traite est alors émise pour la valeur de ces objets.

[1] Voir compte des finances de 1904, p. 276.

commerce ordinaires, essentiellement négociables et émis en duplicata pour éviter les pertes. Pour être valables, les traites doivent être revêtues de la signature du capitaine, de l'officier chargé du détail, et de l'officier d'administration, ou bien si les navires sont réunis en escadre ou en division, de celles du commandant en chef et du commissaire.

Mais il peut arriver que dans des circonstances exceptionnelles, le départ subit des bâtiments mette les officiers chargés de tirer les traites dans l'impossibilité de liquider et de payer en traites de bord la totalité des dépenses faites. Le consul du lieu devra alors intervenir et comprendre les reliquats dans sa propre comptabilité. S'il possède les ressources nécessaires, soit sur sa fortune propre, soit sur les quelques recettes qu'il recouvre au profit de l'Etat, il payera en numéraire, enverra ses pièces justificatives à Paris, et sera remboursé par une ordonnance directe émise à son profit par le ministre de la Marine. Mais s'il ne possède pas les fonds suffisants, il se les procurera en faisant traite sur la caisse centrale[1]. Ce sont là des traites consulaires, négociables comme les traites de bord et tirées également par première et seconde. Toutefois le consul ne peut pas en émettre pour les dépenses inférieures à cinquante francs, car il est tenu dans ce cas faire

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 95.

l'avance de ses deniers. Il en sera remboursé plus tard par une traite des Affaires étrangères. En pratique c'est surtout pour le rapatriement des marins naufragés que le consul sera amené à intervenir, car dans les autres cas les navires peuvent en général payer eux-mêmes.

Ces trois sortes de traites de nature si différentes sont cependant soumises à des règles analogues quant aux formalités qui doivent accompagner leur émission et leur régularisation.

Il doit toujours y avoir liquidation préalable de la dépense, toute traite émise par anticipation ou dont le chiffre excéderait le montant de la dépense liquidée motiverait contre le tireur une action en remboursement avec dommages et intérêts [1]. A l'étranger la liquidation est faite par le tireur, par le commandant de navire lui-même ou, s'il en est empêché, par le consul.

En tous cas il n'y a pas de véritable ordonnancement préalable. Dès que la liquidation a déterminé le montant de la dette, le payement est opéré par l'émission de la traite, d'où il résulte que le capitaine ou le consul qui fait à la fois la liquidation et le payement a aussi bien le caractère d'ordonnateur que celui de comptable. Il en est autrement aux colonies où le trésorier-payeur ne paye la dépense

[1] Décret de 1862, art. 99.

qu'après liquidation du commandant du navire et ordonnancement du Commissaire général de la Marine, chef du service administratif, qui est ordonnateur secondaire des dépenses de ce genre et délivre un mandat d'avance au service marine [1].

Les traites de bord et traites consulaires, après avoir passé de main en main, finissent par arriver à Paris pour être présentées au payement à l'échéance. Avant d'être acquittées par le caissier payeur central, elles doivent être acceptées par le ministre de la Marine qui examine si l'émission en était régulière et le tireur qualifié. Elles sont de plus revêtues du vu « bon à payer » de l'agent des traites [2]. Il en est de même des traites non négociables des trésoriers-payeurs coloniaux envoyées directement à l'agent des traites après leur émission.

Tous les dix jours un bordereau récapitulatif des traites acceptées et présentant leur imputation sur les chapitres du budget est envoyé au Mouvement des fonds par le ministre de la Marine.

Ce bordereau est en double expédition, l'une est visée par la Direction du Mouvement des fonds et renvoyée au ministre de la Marine, l'autre est conservée par la Direction du Mouvement des fonds afin de servir au contrôle des *crédits réservés.*

[1] Décret du 20 novembre 1882, art. 30.
[2] Ces traites sont en général à un mois de vue.

Les crédits déjà absorbés par l'émission de traites quelles qu'elles soient, sont en effet réservés par le ministre de la Marine, c'est-à-dire que l'on ne pourra plus à l'avenir payer de traites imputées sur eux, quoiqu'il n'y ait pas encore eu en réalité d'ordonnance ministérielle consommant les crédits.

Si au moyen de l'exemplaire du bordereau récapitulatif décadaire qu'elle conserve, la Direction du Mouvement des fonds s'apercevait que les nouvelles traites présentées débordent sur les crédits réservés par suite de l'épuisement des crédits budgétaires restant libres, elle refuserait son visa, et il faudrait obtenir du Parlement un supplément de crédit. Le visa de la Direction du Mouvement des fonds sur l'exemplaire du bordereau renvoyé au ministre de la Marine équivaut donc au visa préalable des ordonnances ministérielles [1].

Après ces formalités les traites de bord et les traites consulaires sont présentées à l'échéance à la caisse centrale et acquittées entre les mains du porteur, sans que le caissier-payeur central pas plus que l'agent comptable des traites aient encore eu à examiner la moindre pièce justificative. Le payement ainsi effectué n'est pas porté par le caissier payeur central aux dépenses budgétaires dans ses écritures sous l'article et le chapitre des dépenses du minis-

[1] Voir p. 71.

tère de la Marine que les traites intéressent, mais à un compte de Trésorerie. En effet le caissier payeur central ne paye pas en son nom personnel, mais au nom et pour le compte de l'agent des traites qui, n'ayant pas de caisse, ne peut opérer lui-même le versement des deniers aux mains des créanciers.

C'est donc finalement dans les écritures de l'agent des traites que la dépense figurera parmi les dépenses budgétaires et non dans celles du caissier payeur central.

Quant aux traites coloniales non négociables elles n'ont pour objet que de faire effectuer un virement dans le compte courant du trésorier-payeur colonial au Trésor. Il ne s'agit plus de payement réel puisque la dépense a été définitivement acquittée par le trésorier-payeur avant l'émission, mais simplement de l'inscription au crédit du compte courant d'une somme égale à celle que le trésorier-payeur fait sortir de sa caisse à titre d'avance au service marine.

Ces traites jouent en somme un rôle identique à celui des mandats de Trésorerie tirés sur la caisse centrale.

Toutes ces opérations ont été faites sans qu'aucune pièce justificative ait pu être produite. L'agent comptable des traites va maintenant être chargé de les rassembler et de faire rendre *à posteriori* par le

Ministre de la Marine une ordonnance de régularisation.

Tous les mois les trésoriers coloniaux et les consuls doivent adresser au ministre de la Marine les pièces justificatives des dépenses pour lesquelles ils ont fait traite. Les commandants de navires de guerre doivent également saisir les plus prochaines occasions pour transmettre à Paris leurs pièces justificatives. Une des pièces les plus importantes après celles qui établissent les droits du créancier est le reçu de la partie prenante. Ce reçu doit toujours être donné par elle en duplicata. Un exemplaire reste entre les mains du payeur ou tireur, et le second est envoyé à Paris avec les autres pièces justificatives.

D'après ces éléments, l'agent des traites contrôle la régularité de la dépense et s'assure en particulier qu'il y a bien eu liquidation préalable par le tireur. Il prend charge dans ses écritures du montant des traites acquittées et doit activer l'émission de l'ordonnance de régularisation. Dès que celle-ci est émise par le ministre, il sort la dépense du compte : *tireurs de traites l/c courant,* où chaque tireur était débité des traites émises et crédité des pièces justificatives envoyées, pour la porter aux dépenses budgétaires.

L'agent des traites tient un carnet des diligences qu'il

a faites et devra en justifier devant la Cour des comptes. Tous les trimestres il dresse un état par ordre de tireurs, de dates et lieux d'émission, par exercice et par nature de services, des traites non régularisées encore, et en fin d'exercice, un état récapitulatif des traites restant à régulariser. Cet état annuel est soumis au ministre de la Marine qui constituera en débet les tireurs dont les émissions de traites sont reconnues injustifiées. Cet arrêté de débet sera notifié au ministre des Finances et l'agent judiciaire du Trésor en poursuivra le recouvrement sur une contrainte décernée par le ministre des Finances selon la procédure ordinaire en matière de débets. Lorsqu'au contraire la responsabilité des tireurs n'est pas engagée et que le retard dans l'envoi des justifications ne peut leur être imputé, les traites sont portées en dépense au compte du budget de l'exercice qu'elles concernent, puisqu'elles sont déjà réellement payées sur les fonds de cet exercice, mais à un compte de Trésorerie, et leur régularisation aura lieu d'après les règles fixées pour l'apurement des dépenses des exercices clos, c'est-à-dire que le montant de l'ordonnance de régularisation sera porté au chapitre ouvert pour mémoire pour les dépenses d'exercices clos.

3° *Traites du ministère des Affaires étrangères.*

On comprend sous cette appellation des traites de nature très différente. On l'étend même quelquefois aux traites des consuls pour l'achat de tabacs exotiques qu'en raison de leur objet spécial il semble cependant préférable de classer à part. Parmi les traites des Affaires étrangères, les unes sont tirées à Paris même sur la caisse centrale à l'ordre d'un agent diplomatique ou consulaire, les autres sont tirées par un de ces agents à l'étranger sur la caisse centrale à l'ordre d'un créancier quelconque de l'Etat.

A. — Les traites de la première catégorie peuvent elles-mêmes servir à plusieurs objets.

D'abord elles sont utilisées pour envoyer aux agents relevant du ministère des Affaires étrangères et résidant hors de France, le montant de leur traitement et du fonds d'abonnement qui leur est alloué pour les dépenses courantes du service [1].

[1] A vrai dire les traites de cette espèce ne constituent en aucune façon un mode d'envoi de fonds à des agents chargés de dépenses mais seulement un mode spécial de payement. Nous ne nous en occupons ici qu'à raison de leur importance et de leur relation avec les traites du même genre servant réellement aux ministres ordonnateurs à mettre des fonds à la disposition des agents qui payent pour eux à l'étranger.

Le traitement est liquidé mensuellement et envoyé tous les mois au titulaire. Le fonds d'abonnement est payable en quatre termes et d'avance. Les dépenses qui devront y être imputées sont fixées par ordonnance ministérielle ; ce seront par exemple les frais de correspondance, les frais de bureau, les salaires du personnel inférieur.

Un double procédé peut être employé pour adresser ces sommes aux ayants-droit. Le ministre des Affaires étrangères émet une ordonnance collective ou individuelle dont le montant peut être versé à Paris entre les mains d'un mandataire ou fondé de pouvoir désigné par l'agent intéressé et qui lui fera parvenir les fonds. Seulement ceci ne va pas sans quelques inconvénients, car tous les représentants de la France à l'étranger n'ont pas les mêmes facilités pour prendre un correspondant à Paris, et par ailleurs cela entraîne pour eux quelques frais du fait de la commission à allouer à l'intermédiaire, un banquier en général. C'est pourquoi le décret du 14 août 1880 permit de choisir pour cela un agent spécial du ministère des Affaires étrangères chargé par ailleurs de la centralisation des opérations financières des chanceliers et consuls : *l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires.* Les fonds seront alors envoyés au moyen de traites sur la caisse centrale.

Voici comment il est procédé en pareil cas[1].

Les ayants-droit qui désirent ainsi être payés au moyen de traites doivent donner à l'agent comptable des chancelleries une procuration l'autorisant à toucher le montant des ordonnances délivrées en leur faveur et à en donner quittance. Les extraits d'ordonnances sont remis par le ministre des Affaires étrangères à l'agent des chancelleries qui les présente à la caisse centrale en même temps que des traites tirées par le même ministre sur le Trésor à l'ordre des ayants-droit pour une somme égale, et à trois jours de vue. Ces traites n'engagent le Trésor qu'autant qu'elles ont été acceptées par le caissier payeur central et visées par le contrôle central du Trésor public, mais d'autre part, le caissier payeur central ne peut lui-même revêtir la traite de son acceptation qu'après que l'extrait d'ordonnance a été visé par le conservateur des oppositions qui vérifiera si aucune opposition n'a été faite au payement des traitements. Une fois acceptées, les traites sont rendues à l'agent des chancelleries qui donne un reçu sur l'extrait d'ordonnance.

Les traites sont alors adressées aux ayants-droit par les soins du ministre des Affaires étrangères. Elles sont accompagnées d'un bordereau d'envoi indiquant les sommes transmises et contenant une

[1] Décret du 14 août 1880. — Décret du 20 décembre 1890.

formule d'accusé de réception que le destinataire signe, détache et adresse au ministre des Affaires étrangères par retour du courrier, de manière à ce que les pertes soient connues sans retard. En effet, ces traites ne sont tirées par première et deuxième que sur la demande formelle des destinataires.

L'agent qui a ainsi reçu des traites peut en prélever lui-même le montant sur l'encaisse de la chancellerie, lorsque les ressources disponibles, provenant des quelques produits budgétaires recouvrés par les chanceliers et consuls le permettent. En ce cas, les traites elles-mêmes sont retournées tous les trimestres à l'agent des chancelleries à titre de valeurs représentatives de payements faits pour son compte. Mais si les fonds disponibles sont insuffisants, les agents négocient les traites sur la place au mieux de leurs intérêts, car ce sont de véritables effets de commerce. Elles arriveront finalement à Paris à l'échéance et seront payées par le caissier-payeur central.

Cette procédure fort compliquée en apparence est en réalité d'un usage très pratique, aussi est-elle également employée pour faire parvenir aux agents diplomatiques des sommes autres que le montant de leurs traitements et des fonds d'abonnement.

En effet il peut y avoir des dépenses à effectuer pour le ministère des Affaires étrangères et ne ren-

trant pas dans les dépenses à imputer sur le fonds d'abonnement. Dans ce cas le ministre des Affaires étrangères peut envoyer aux agents diplomatiques des avances pour ces dépenses extraordinaires. L'agent qui les reçoit se trouve alors dans une situation analogue à celle d'un régisseur par économie et doit en justifier dans un délai déterminé. Ces avances lui sont adressées soit par les soins de son fondé de pouvoir, soit comme tout à l'heure par traites des affaires étrangères acceptées par la caisse centrale contre l'acquit de l'agent des chancelleries sur l'extrait d'ordonnance.

S'il arrive qu'il soit nécessaire de payer une dépense concernant aussi le ministère des Affaires étrangères et préalablement autorisée mais non comprise dans le fonds d'abonnement et n'ayant pas fait l'objet d'une avance, le chef de poste effectue le paiement de ses deniers personnels et sera remboursé avec une bonification par versement à son fondé de pouvoir ou par traite émise selon la procédure précitée.

En détournant un peu ces traites des Affaires étrangères de leur destination primitive on les utilise quelquefois aussi pour faire parvenir, non plus à des agents diplomatiques, mais à divers établissements religieux ou de bienfaisance à l'étranger, les sommes qui leur sont dues à titre de subvention.

Les départements ministériels autres que le ministère des Affaires étrangères peuvent avoir à opérer des versements à des créanciers hors de France. Ils agissent alors par l'intermédiaire des chanceliers ou consuls, mais il faut distinguer selon que la dette est payable en francs, c'est-à-dire que son montant est certain, ou qu'elle est payable en monnaie étrangère et par conséquent de valeur variant avec le cours du change. Nous verrons plus bas comment on procède dans ce dernier cas, et lorsqu'il s'agit de payement pour le ministère de la Marine. Mais dans le premier, quand le montant exact de la dette peut être déterminé d'avance, le ministère intéressé émet une ordonnance au profit de l'agent comptable des chancelleries qui fait alors traite sur le Trésor pour une somme égale et la transmet au chef de poste de la résidence du créancier pour être remise à ce dernier. Le même procédé est employé pour rembourser les avances de menues dépenses des divers ministères que les agents diplomatiques et consulaires sont tenus de faire de leurs deniers personnels jusqu'à concurrence de cinquante francs.

B. — Toutes les traites émises dans ces différentes circonstances avaient ce caractère commun d'être tirées sur le Trésor à Paris même, par l'intervention de l'agent comptable des chancelleries. Celles que

nous étudions maintenant sont au contraire tirées par les agents diplomatiques de l'étranger sur Paris. Elles ont pour but de pourvoir au payement de dépenses imputables sur les crédits de divers ministères dont le montant étant évalué en monnaie étrangère ne peut être fixé d'avance d'une manière certaine. Dans ce cas le chef de poste, après que l'autorisation du ministère intéressé lui aura été transmise par le département des Affaires étrangères, tire sur le Trésor une traite comprenant la somme due au créancier plus les frais de négociation[1]. A cet effet il est remis à chaque chef de poste par les soins de l'agent comptable des chancelleries un double carnet à souche d'émission de traites contenant des primata et duplicata. Ce carnet est confié au chef de poste, agent diplomatique ou consulaire, et non au chancelier ou vice-consul, quoique dans les postes où il en existe ce soit à eux qu'incombent le service de caisse et la comptabilité.

La traite extraite du carnet est à trois jours de vue et par première et deuxième de change. Le jour même de l'émission le chef de poste est tenu d'envoyer directement au ministère intéressé une lettre d'avis accompagnée d'un certificat de change, signé de deux banquiers de la place, ce qui permet d'apprécier si la majoration pour frais de change a été

[1] Décret du 20 décembre 1890, art. 64.

régulièrement calculée. La traite arrive finalement à Paris où elle ne doit être payée par le caissier-payeur central qu'après acceptation du ministre compétent.

Le chef de poste ne doit tirer de traite de cette sorte que pour les dépenses des ministères autres que le ministère des Affaires étrangères, dont les payements sont opérés sur des traites envoyées préalablement, et que le ministère de la Marine. En effet les dépenses du service marine sont bien payées au moyen de traites tirées par les consuls sur la caisse centrale, mais celles-ci ne sont pas soumises aux formalités exposées précédemment, mais aux règles applicables aux traites de la Marine.

Section III. — Compte courant à la Banque de France.

Le procédé de beaucoup le plus employé pour faire parvenir à la caisse centrale l'excédent des encaisses des comptables des départements, est le versement dans les succursales de la Banque de France au compte du Trésor. De même les comptables se procurent les fonds dont ils ont besoin en se les faisant délivrer par le représentant de la Banque dans le lieu de leur résidence. Le Trésor s'est donc fait ouvrir à la Banque un compte de dépôt comme tout

particulier peut le faire. Il en a retiré ce premier avantage de faire opérer de la sorte tous les mouvements de fonds qu'il ordonne de la manière la plus sûre, la plus rapide et la plus économique, mais de plus, il en résulte que les fonds disponibles de l'Etat ne restent pas un instant inemployés et improductifs. On omet en général d'envisager la question sous ce dernier point de vue qui, cependant, a bien son importance, car entre le moment où les fonds sont perçus et celui où ils sont employés au payement des dépenses publiques ou envoyés à un autre comptable, un laps de temps assez long peut s'écouler ; si le receveur les conserve dans sa caisse, ne fût-ce que quelques jours, c'est une perte ou plutôt un manque à gagner, car ces fonds auraient pu recevoir un emploi rémunérateur. La Banque se chargera de ce soin et tous les fonds disponibles qui lui sont versés par l'Etat, c'est-à-dire le solde créditeur du compte courant du Trésor à la Banque, seront employés par elle aux mêmes usages commerciaux, avances, escompte, reports ou autres, que l'ensemble des fonds versés entre ses mains par ses clients ordinaires. Le droit de disposer ainsi des fonds en excédent n'est pas une libéralité pure et simple faite par l'Etat à la Banque : celui-ci retrouvera dans la redevance annuelle que lui doit cet établissement,

une part, assez faible il est vrai, des bénéfices provenant de l'application des fonds disponibles au commerce habituel de la Banque.

Le compte courant du Trésor à la Banque et l'intervention de cet établissement dans les mouvements et l'aménagement des fonds présentent donc de très grands avantages. Ne pourrait-on pas dès lors aller plus loin et lui donner un rôle non plus seulement dans l'aménagement des fonds, mais dans leur perception et leur emploi, dans les recouvrements et la centralisation des revenus publics ainsi que dans le payement des dépenses ? Bien des propositions ont été faites dans ce sens au Parlement depuis la création de la Banque. Quelques-unes tendent à un bouleversement radical de l'organisation actuelle et font passer entre les mains de la Banque l'administration du Trésor, la centralisation, l'aménagement des fonds et même le service de la dépense. Simplement en ce qui concerne l'objet de cette étude, c'est-à-dire les mouvements de fonds entre les comptables, les modifications proposées sont nombreuses et leurs auteurs citent toujours comme exemple l'organisation en vigueur en Angleterre et en Belgique. C'est pourquoi après avoir étudié le régime fonctionnant en France, il sera nécessaire d'examiner le rôle que jouent les ban-

ques nationales de ces deux pays en matière de centralisation et d'aménagement de fonds [1].

§ 1. — FONCTIONNEMENT DU COMPTE COURANT DU TRÉSOR A LA BANQUE DE FRANCE.

Le premier compte courant du trésor à la Banque de France date d'une convention signée le 14 août 1806 par le comte Mollien, ministre du Trésor. On ne cherchait pas alors à assurer au Trésor un emploi sûr pour ses fonds disponibles, pas davantage à faciliter les mouvements de fonds, mais principalement à fournir à la Banque le numéraire qui lui manquait à ce moment par suite d'une crise

[1] Les institutions de ces deux pays sont les plus intéressantes à étudier. La Banque impériale d'Allemagne présente bien aussi des particularités remarquables, surtout en ce qu'elle assume le service de caissier de l'Etat, paye des dépenses de la dette de l'Empire, et effectue, mais à Berlin seulement, les recouvrements et les payements pour le *Reichs-hauptkasse* ou caisse supérieure de l'Empire. Cependant son rôle dans les mouvements de fonds ne diffère pas essentiellement de celui de la Banque de France ; ses succursales recueillent les excédents des divers receveurs de revenus publics par masses d'au moins 10.000 marks et leur fournissent inversement les sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses. L'Empire est donc titulaire d'un compte courant où il opère des dépôts et des retraits ; seulement à titre de rémunération pour la Banque, il s'est engagé à maintenir son solde créditeur au niveau minimum de dix millions de marks et à laisser la Banque en disposer à son profit.

monétaire particulièrement aiguë. C'était un compte courant ordinaire, analogue à ceux que la Banque ouvrait aux particuliers. Il était alimenté par les versements en espèces provenant des comptables situés dans un rayon de quatre-vingts lieues de la capitale. Ce compte ouvert à la demande de la Banque, dans son intérêt propre et non dans le but de faciliter le service de Trésorerie, était, par le fait, d'un usage fort commode pour le Trésor lui-même. A côté de ce compte principal celui-ci s'était fait ouvrir divers comptes particuliers, abritant à vrai dire les opérations assez confuses et masquant souvent, semble-t-il, des avances faites à l'Etat [1].

[1] De l'an VIII à 1820 et de 1817 à 1827, la Banque eut avec l'Etat un compte spécial relatif au payement des arrérages de la dette publique, au service de la loterie et de la caisse d'amortissement dont elle était chargée. Au crédit de ce compte étaient versées les sommes recouvrées par les receveurs de la loterie, les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, les receveurs des postes. En l'an VIII, ces fonds lui étaient remis en obligations sur les départements, obligations dont l'échéance concordait avec les payements à effectuer. En 1817, M. Lafitte réclama pour la Banque le droit de toucher directement les produits affectés au payeur de ces dépenses. Le ministre, le comte Corvetto, ne voulut pas y consentir et lui remit à la place des délégations sur les receveurs généraux, jusqu'à concurrence des crédits budgétaires de la dette publique. En somme, la Banque était sequestre de ces produits. Il y eut donc là pendant cette double période un important compte courant, mais ayant pour objet d'affecter certaines recettes à certaines dépenses et non d'opérer des mouvements de fonds.

En 1838, ces derniers comptes sont réunis en un seul sous la rubrique suivante : *Trésor public s/c courant*. Mais ce compte ne recevait encore les excédents du Trésor que d'une façon intermittente et plutôt pour leur procurer un placement sûr en attendant leur emploi que pour opérer des mouvements de fonds. Du reste, si le Trésor avait eu ce dernier objectif, le petit nombre des succursales existant alors en province l'eût empêché de l'atteindre. En 1850, ces succursales n'étaient encore qu'au nombre de vingt-neuf, mais elles se multiplièrent rapidement et par un traité du 10 juin 1857, le Trésor s'engagea à faire verser d'une façon régulière par ses comptables les fonds disponibles dans leur caisse. Le compte courant du Trésor à la Banque n'a donc commencé à acquérir une réelle importance qu'à partir de cette date. C'est à cette époque qu'il prend sa forme moderne et qu'il commence à servir à la centralisation et à l'aménagement des fonds.

Le fait seul pour le Trésor de déposer ses fonds en compte courant à la Banque ne nécessitait pas un traité particulier : il pouvait se faire ouvrir un compte de dépôt tout comme le premier venu. Mais dans la convention de 1857 la Banque lui consentait une faveur spéciale qui consistait d'abord dans l'autorisation d'un découvert de 80 millions

équivalant par conséquent à une avance permanente de 80 millions de la part de la Banque et pouvant servir au Trésor de fonds de roulement. Ce découvert portait intérêt à 3 0/0 à la charge de l'Etat, ce qui était un taux fort bas pour l'époque. La Banque ne devait de son côté aucun intérêt pour les soldes créditeurs : c'est un principe absolu pour toute espèce de compte de dépôt dans une banque d'émission. L'avance de la Banque fut élevée par un traité du 29 mars 1878 à 140 millions dont 80 portant toujours intérêt à 3 0/0 et 60 à 1 0/0. Depuis la loi du 17 novembre 1897, art. 6 et 7, approuvant une convention du 31 octobre 1896, l'avance de la Banque ou le maximum de découvert autorisé, est de 180 millions *sans intérêt*. En réalité cette suppression de l'intérêt dû par le Trésor à la Banque au cas où il ferait usage de l'avance consentie, n'a pas une grande importance, car jamais le solde du compte ne s'était trouvé débiteur : les versements du Trésor ont toujours de beaucoup dépassé ses prélèvements. En fait le Trésor n'avait donc jamais à verser d'intérêt. Ainsi depuis 1870, les soldes créditeurs journaliers ne sont jamais tombés au-dessous de 188.000.000 (26 décembre 1870) et se sont même élevés à 282.500.000 (24 décembre 1872) à 328.300.000 (21 décembre 1899) et à 227.260.156 fr. 30 (26 août 1904). Donc, bien loin de recourir à l'avance

permanente de 180.000.000, le Trésor laisse au contraire à la Banque la jouissance libre et gratuite de soldes importants. Le fait que la balance journalière du compte courant est toujours favorable à l'Etat, n'est du reste en aucune façon l'indice d'une brillante situation financière. En effet, les moyens de Trésorerie par lesquels la Direction du Mouvement des fonds pare à l'insuffisance momentanée ou définitive des recettes budgétaires, tels que bons du Trésor ou obligations à court terme, ne sont pas conservés à part pour subvenir à telle ou telle dépense, mais mises dans la masse des ressources du Trésor. Par conséquent les produits retirés de l'émission de ces valeurs sont déposés à la Banque par le caissier payeur central comme toutes les sommes qu'il a entre les mains au delà de ses besoins journaliers. Le compte courant du Trésor à la Banque n'est donc pas alimenté uniquement avec les ressources budgétaires, loin de là. Si l'on voulait, du reste, on pourrait au lieu d'émettre des valeurs du Trésor comme celles que nous venons de citer, laisser le débit du compte courant dépasser le crédit, opérer ainsi à découvert et avoir recours de cette façon à l'avance permanente consentie par la Banque. C'est ce que l'on fait en Angleterre et en Belgique, mais ce n'est pas le procédé usité en France[1].

[1] L'avance permanente n'est pas utilisée pour le service de la Trésorerie mais les 40 millions que la Banque a ajoutés en 1897 aux 120 millions déjà avancés doivent, aux termes d'une décision ministérielle du 27 décembre 1897, être attribués à titre d'avances sans intérêt aux sociétés de crédit agricole mutuel constituées selon la loi du 5 novembre 1891.

Une somme de 180 millions en bons du Trésor non productifs d'intérêt garantirait la Banque le cas échéant du remboursement de son avance à l'expiration de son privilège.

Le mécanisme du compte courant est en somme très simple : les fonds dont les receveurs particuliers et trésoriers-payeurs généraux n'ont pas besoin pour opérer leurs payements son versés à la succursale de la Banque et portés au crédit du compte. La Direction du Mouvement des fonds en est avertie. Quand elle veut mettre des fonds à la disposition d'un comptable qui en manque, un simple ordre de sa part permet à celui-ci de prélever à la succursale de sa résidence la somme dont il a besoin. Ce procédé est simple et rapide : un ordre à la Direction du Mouvement des fonds suffit pour que les fonds soient transportés d'une succursale à une autre par virement ; — il est sûr, car c'est la Banque qui supporte tous les risques résultant de la garde des valeurs versées dans ses caisses par les comptables ; — enfin il est aussi économique que possible, la Banque se chargeant gratuitement de ce service. Pour la Banque, la charge est bien minime, n'augmente pas ses

frais de personnel et bien peu ceux du matériel. Elle y trouve par contre son avantage, précisément dans la jouissance des soldes créditeurs considérables qui ressortent du mouvement journalier des dépôts et des retraits, soldes qu'elle peut employer comme elle l'entend à ses opérations courantes de banque et d'escompte, et il n'est pas sans intérêt pour elle d'avoir ainsi quelques millions à sa disposition sans qu'il lui en coûte rien. Mais comme nous le faisions remarquer tout à l'heure, c'est par là aussi que la combinaison est avantageuse à l'Etat puisque ces soldes créditeurs journaliers qui représentent les fonds provisoirement inutilisés pour les payements et le services courants ont de cette façon un emploi rémunérateur dont il touchera une part des produits dans la redevance annuelle due par la Banque et cela sans aucun risque, la Banque étant responsable de tous les fonds qu'elle a reçus. Nous verrons que cet emploi des fonds disponibles est une des questions qui ont le plus préoccupé le législateur belge en 1872 et 1900, tandis qu'en France elle s'est trouvée résolue d'elle-même, sans disposition législative spéciale, et pour ainsi dire sans qu'on y ait songé, ou tout au moins sans que l'on ait appelé l'attention du Parlement sur ce point d'une manière bien nette lors des renouvellements périodiques du privilège de la Banque. Peut-être eût-il mieux valu stipuler

pour l'Etat une part plus importante et plus directe des produits réalisés grâce à ces soldes créditeurs importants.

Selon l'article 10 de la loi du 17 novembre 1897, « les comptables du Trésor pourront opérer dans « les bureaux auxiliaires comme dans les succursa- « les des versements et des prélèvements au compte « courant du Trésor. »

Les chiffres qui suivent montreront l'importance des versements et prélèvements à la Banque depuis la mise en vigueur de cette loi.

SUCCURSALES

	Versements des trésoriers-payeurs généraux.	Prélèvements des trésoriers-payeurs généraux.
1898....	1.502.395.400	1.141.509.900
1899....	1.589.005.400	1.206.247.600
1900....	1.618.872.577	1.360.601.970
1901....	1.634.613.377	1.457.697.200

PARIS

	Versements.	Prélèvements.
1398....	1.766.044.200	2.113.312.800
1899....	1.624.517.000	2.017.814.100
1900...	1.681.309.100	2.029.414.800
1901....	3.041.859.991	3.508.858.276 [1]

[1] Les chiffres de cette dernière année 1901 ont été exceptionnellement grossis par les opérations relatives à l'emprunt de 265 millions émis au mois de décembre pour la régularisation des dépenses de l'expédition de Chine.

Comment ces dépôts et retraits sont-ils opérés dans la pratique ? Occupons-nous d'abord des dépôts à titre de versements à la Trésorerie générale.

Nous avons vu que les produits des revenus publics sont versés par les percepteurs et receveurs des régies dans la caisse du receveur particulier des finances de l'arrondissement. C'est là le principe, mais il ne s'applique que dans le cas où la partie versante réside dans la même localité que le receveur particulier ou bien à une distance suffisamment faible pour pouvoir se rendre à la recette particulière et y transporter les fonds sans difficulté. Les fonds sont alors déposés à la Banque par l'intermédiaire du receveur particulier. Si ces conditions ne sont pas réunies, les comptables peuvent être autorisés à verser directement à la succursale de la Banque ou au bureau auxiliaire. Il existe ainsi 173 places ouvertes aux opérations des comptables : 126 succursales et 47 bureaux auxiliaires. La loi de 1897, article 11, oblige même à augmenter de 15 le nombre de ces derniers. Il y a donc là pour les agents du Trésor des facilités très réelles. Cette faculté d'opérer les versements dans les succursales et bureaux auxiliaires ne comporte pas de restrictions et tous les comptables, quels qu'ils soient, même les percepteurs, qui ont plus d'avantage à se rendre au siège de la Banque de France qu'à la recette des

finances, peuvent demander au trésorier-payeur général l'autorisation de verser à la Banque. Le trésorier-payeur général n'autorise que sur l'avis du receveur particulier lui-même et notifie au directeur de la succursale le nom des percepteurs et autres comptables qui sont autorisés à faire les versements à la Banque. Naturellement le versement à la Banque ne comprend que le numéraire. Les pièces justificatives et les bordereaux exigés par les règlements sont toujours remis à la recette des finances. Lors du versement à la succursale ou au bureau auxiliaire, le comptable retire un reçu délivré par primata et duplicata. Il conserve le primata, tandis que le duplicata est envoyé directement à la trésorerie générale si la partie versante est un receveur particulier ou un receveur des régies, à la recette particulière si c'est un percepteur. Le trésorier-payeur général ou le receveur particulier adresse de suite au comptable son récépissé à talon. C'est par la réception de cette pièce, toujours essentielle, que la partie versante est valablement libérée.

Le percepteur autorisé à faire ses versements à la Banque de France doit faire cependant au moins un versement par mois au receveur particulier. Il lui remet alors tous les primata délivrés par la Banque et qu'il avait conservés jusque-là. Par ailleurs les directeurs départementaux des régies réunis-

sent les primata délivrés aux comptables de leur service, et tous ces reçus provisoires sont envoyés au trésorier-payeur général.

Les bureaux auxiliaires et les succursales de la Banque dans lesquelles les comptables peuvent faire leurs versements sont au nombre de 173 en tout.

Ce chiffre est encore faible si on le compare au grand nombre de petits centres de perception où le compte courant du Trésor ne peut plus être utilisé. C'est pourquoi la loi de 1897 s'est préoccupée d'étendre ces facilités à un nombre de places plus considérable, en créant un service nouveau qui fait intervenir la Banque non seulement dans les sièges de succursales et de bureaux auxiliaires, mais également dans les *villes rattachées*, dans lesquelles la Banque n'a pas de personnel fixe, mais où un agent vient périodiquement de la succursale voisine opérer des recouvrements. Ces villes rattachées sont actuellement au nombre de 218, et depuis 1897, la plupart d'entre elles sont desservies tous les jours, sauf quelques-unes dans lesquelles les tournées de recouvrements n'ont encore lieu que tous les cinq jours. La centralisation des fonds disponibles est opérée ici par un procédé un peu particulier, car la Banque envoie dans les villes rattachées un simple garçon de recette qui ne peut recevoir les versements dans la même forme que les succursales ou

bureaux auxiliaires. Selon l'article 10 de la loi du 17 novembre 1897, « dans les villes rattachées la Ban-
« que devra faire opérer gratuitement à toutes les
« échéances le recouvrement des traites tirées sur
« les comptables du Trésor par d'autres comptables
« du Trésor. » Les percepteurs ou receveurs des régies financières font connaître au comptable chez qui ils devraient verser périodiquement leurs fonds, la somme qu'ils peuvent mettre à sa disposition. Des mandats sont en conséquence tirés sur eux par l'agent centralisateur, et remis à la Banque accompagnés d'un bordereau détaillé. Celle-ci le fait présenter à la caisse du comptable tiré. L'agent de la Banque en recouvre le montant et en délivre un reçu en duplicata comme tout à l'heure. Le primata est envoyé par la partie versante au receveur particulier ou trésorier-payeur général qui envoie en échange son récépissé à talon définitif.

Ce service des encaissements de mandats semble commode malgré une certaine complication. Il s'est du reste sensiblement développé, et le montant total des mandats recouvrés à passé de 84.937.355 en 1899, à 119.824.346 en 1901.

Le compte courant du Trésor à la Banque sert non seulement à la centralisation dans le département, mais aussi à la centralisation à la Direction du Mouvement des fonds, car les trésoriers-payeurs

généraux versent également aux succursales de la Banque leurs excédents disponibles à envoyer à Paris. La Banque leur délivre le reçu en duplicata et crédite le compte du Trésor comme tout à l'heure. Un des exemplaires du reçu est envoyé de suite à la Direction du Mouvement des fonds et à la caisse centrale. Au vu de cette pièce, la Direction du Mouvement des fonds crédite le compte particulier du trésorier payeur général comme si elle avait réellement reçu les fonds [1].

Ce n'est pas uniquement en province que les comptables opèrent des versements au crédit du compte-courant du Trésor. Même à Paris, le caissier payeur central verse à la Banque les sommes dont il n'a pas besoin pour le service courant, sauf la part nécessaire aux opérations journalières. Tout le numéraire du Trésor se trouve donc à la Banque, si bien que le solde du compte courant du Trésor est compté comme numéraire faisant partie de l'encaisse du caissier payeur central. D'abord nous l'avons vu, tous les envois matériels de numéraire à la caisse centrale doivent être adressés directement à la Banque pour être portés au crédit du compte du Trésor. De plus les fonds envoyés à la caisse centrale par l'un quelconque des procédés étudiés plus haut : tels que traites sur Paris ou mandats, ne

[1] Voir page 57 et suivantes.

sont pas conservés par le caissier-payeur central, mais versés par lui à la Banque. Un employé spécial de comptoir central de la caisse du Trésor verse le matin les espèces dont l'approvisionnement dépasse les besoins de la journée, et les valeurs de portefeuille que la Banque est chargée de recouvrer. Il s'assure que le carnet du Trésor est bien crédité de ces versements et remises. Le soir il présente à l'encaissement les mandats de virement des trésoriers-payeurs généraux reçus dans la journée et les fait inscrire sur le carnet de compte courant du Trésor. Si l'on y ajoute que les ressources que le ministre des Finances est dans l'obligation de se procurer en faisant appel à la dette flottante en cas d'insuffisance des recettes, sont versées dans la masse des revenus publics et figurent par conséquent au crédit du compte courant jusqu'au moment de leur emploi, on voit que tous les excédents disponibles sur toute la surface du territoire viennent se concentrer dans le compte courant du Trésor à la Banque et se mettre aussi matériellement à la disposition de la Direction du Mouvement général des fonds. Celle-ci les dirigera vers la place où l'on en a besoin, et cela par un simple jeu d'écriture en transmettant aux comptables l'ordre de prélever telle ou telle somme à la succursale de la Banque de France.

C'est ce qu'exprime très bien l'exposé des mo-

tifs du projet de renouvellement du privilège de la Banque du 24 janvier 1891 [1] : « La Banque de « France a dans la mesure la plus large toute la « charge des mouvements de fonds. C'est dans ses « caisses que viennent se confondre, au compte cou- « rant unique du Trésor, tous les excédents de « recettes disponibles sur tous les points du terri- « toire. C'est à ses caisses également que sont pré- « levées toutes les sommes nécessaires pour sub- « venir à l'insuffisance des encaissements à un jour « ou sur un point déterminé. »

Les trésoriers-payeurs généraux chefs du service des payements reçoivent de la Direction du Mouvement des fonds des autorisations de prélever en bloc une somme déterminée à la succursale de la Banque de France. De son côté la Banque est avertie de cette ouverture de crédit et ne doit pas livrer de fonds au delà du maximum ainsi fixé.

Pendant l'année 1903 les prélèvements des trésoriers-payeurs généraux se sont élevés à 1.594.171.150 francs [2].

Ces retraits de fonds sont portés par la Banque au débit du compte courant du Trésor. Pratiquement les retraits sont opérés par les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers, et par le caissier payeur central, car ce sont ces agents qui exécutent les plus gros payements. Cependant quand le prélèvement est opéré par le caissier payeur central l'autorisation du ministre des Finances n'est pas globale, mais spéciale à chaque prélèvement. Il faut, en effet, sur chaque mandat de retrait le visa de la Direction du Mouvement des fonds.

[1] Cité par M. Stourm, *Le budget*, p. 457.

[2] *Compte général des finances 1904*, p. 260.

Dans les villes où il n'y a pas de receveur des finances pour leur donner de suite les fonds dont ils ont besoin les percepteurs eux-mêmes peuvent prendre des fonds à la Banque, mais il leur faut pour cela une autorisation expresse du trésorier-payeur général. Les receveurs des régies n'ont pas besoin de recourir à la Banque pour se procurer des ressources, car les payements qu'ils ont à faire dépassent rarement les fonds considérables qu'ils ont en caisse ; puis nous savons qu'ils peuvent demander des fonds de subvention au receveur des finances. Cela leur suffira en général. En tout cas, le trésorier-payeur général étant le chef du service des payements dans le département, c'est à ce fonctionnaire seul que la Direction du Mouvement des fonds fait les ouvertures de crédit nécessaires, libre à lui de les subdiviser ensuite entre les receveurs particuliers, les percepteurs et même les receveurs des régies, s'il le juge utile. Au fur et à mesure qu'il emploie les crédits ainsi ouverts, il en avise la Direc-

tion du Mouvement des fonds par l'envoi de reçus de virement, et celle-ci renouvellera en temps utile le crédit du trésorier-payeur général.

Quand la partie prenante est un trésorier-payeur général ou le caissier payeur central, voici comment les choses se passent :

Le comptable qui retire les fonds en délivre un récépissé à talon provisoire à la succursale. Celle-ci les envoie à la Banque à Paris pour être remis à l'employé de la caisse centrale qui vient tous les jours matin et soir apporter et remporter des fonds. Au vu de ces récépissés, la Direction du Mouvement des fonds débite le compte courant du trésorier-payeur général des retraits de fonds comme tout à l'heure elle l'avait crédité des versements. Le trésorier-payeur général est débité de son prélèvement comme il le serait d'un envoi de fonds à lui adressé par la caisse centrale. Il ne délivre à la Banque un récépissé définitif que lorsqu'il reçoit avis du débit donné d'office à son compte courant par la caisse centrale. Avant 1896 la succursale de la Banque devait faire détacher les talons des récépissés à la préfecture ou sous-préfecture dans les vingt-quatre heures. Comme en pratique une telle obligation aurait notablement compliqué le service de la succursale, on tolérait que le talon du récépissé fût détaché et le récépissé visé avant que le trésorier-

payeur général eût reçu les fonds. En réalité cette manière de faire rendait le contrôle illusoire et favorisa des détournements importants, par exemple en 1883, au préjudice du trésorier-payeur général de la Vienne. Cette formalité du visa des talons ayant été supprimée dans les départements par la loi du 24 décembre 1896, il n'y a plus que les récépissés délivrés à la Banque par le caissier payeur central en échange de fonds prélevés pour lesquels le visa doive encore être apposé par le service du contrôle central.

Quand les prélèvements sont effectués par les receveurs particuliers ou autres comptables, ils doivent toujours se tenir dans la limite des ouvertures de crédit de la Direction du Mouvement des fonds au trésorier-payeur général. Ils se font au moyen de reçus provisoires de virement délivrés par les trésoriers-payeurs généraux et extraits d'un registre à souche. Aussitôt les retraits effectués par les receveurs particuliers ou autres comptables, ils envoient un talon-avis au trésorier-payeur général, et le trésorier-payeur général les transmet de suite à la Direction du Mouvement des fonds qui saura ainsi l'usage fait de l'ouverture de crédit. Le reçu de virement signé du trésorier-payeur général est un vrai bon à vue, permettant au porteur de se faire verser immédiatement les deniers par la Banque. Aussi

pour éviter tout risque de détournement, la signature des agents qui peuvent opérer des prélèvements doit-elle être accréditée auprès du directeur de la succursale ou du bureau auxiliaire et doit-elle être donnée pour affirmation au dos de chacun de ces reçus de virements.

Les prélèvements à la Banque permettent donc au payeur de se procurer les ressources dont ils manquent. En réalité le but est le même que celui des fonds de subvention fournis par un comptable à un autre, mais on n'utilise ces derniers que dans un cercle restreint, entre comptables voisins quand il est alors facile de porter le numéraire et les valeurs d'une caisse dans l'autre. D'ailleurs les localités où existent des succursales ou des bureaux auxiliaires de la Banque sont assez peu nombreuses; là où il n'y en a pas, la procédure des fonds et subvention telle que nous l'avons exposée, peut seule être utilisée.

Les retraits de fonds à la Banque se font en général par le versement matériel entre les mains du comptable, par les soins du directeur de la succursale ou du caissier principal à Paris, de la somme fixée par la Direction du Mouvement des fonds, le comptable pouvant se faire livrer le tout en une seule fois ou par acomptes. Mais le comptable peut user autrement des fonds mis à sa disposition, en émettant

des chèques sur la Banque au lieu de toucher la somme en nature. A vrai dire, l'usage de solder en chèques sur la Banque les dépenses de l'Etat n'est encore pratiqué qu'à Paris, à la caisse centrale, et seulement pour les gros payements, au-dessus de 10.000 francs. Il n'y a aucun motif pour que les trésoriers-payeurs généraux n'agissent pas de même dans les départements. C'est une réelle simplification pour le service de caisse, ne fût-ce que par la suppression du comptage des pièces de monnaie, opération minutieuse et laissant toujours place à l'erreur. Mais surtout cela permet de ne conserver dans les bureaux que les sommes très minimes nécessaires aux petits payements; le surplus reste à la Banque, et se trouve par conséquent à l'abri de toute perte et de vols dont le comptable pourrait être responsable.

§ 2. — COMPTE COURANT DU TRÉSOR A LA BANQUE D'ALGÉRIE.

Ce compte a été ouvert dans le but de permettre aux agents du Trésor en Algérie et en Tunisie de verser leurs excédents de recettes dans les succursales de la Banque qui se chargera de les faire parvenir à Paris et d'y prélever les fonds dont ils ont besoin. Il ne s'agit ici, bien entendu, que d'opéra-

tions relatives au service métropolitain, et non de celles du budget spécial de l'Algérie et de la Tunisie.

Au 31 décembre 1904, le solde créditeur de ce compte s'élevait à 52.806.870 fr. 85 portés au passif de la situation de la Banque [1].

Les agents appelés à faire ainsi des dépôts et des retraits sont : le trésorier-payeur général d'Alger, les payeurs principaux d'Oran, de Constantine et de Bône, ainsi que les payeurs particuliers sous leurs ordres, les agents des régies financières et l'agent comptable du Trésor français à Tunis. Leurs versements ou prélèvements se trouvent directement centralisés à Paris, puisque c'est à Paris même que la Banque d'Algérie a son siège social et tient ses écritures. Les mouvements au compte courant du Trésor se font donc d'une manière analogue pour la Banque d'Algérie et pour la Banque de France.

Le Trésor dispose de ses fonds sur tous les points où la Banque a des succursales au moyen de mandats de virement délivrés par le caissier payeur central comme en France, après visa de la Direction du Mouvement des fonds, et transmis directement au destinataire, la Banque en étant avisée en même temps par lettres spéciales.

Cependant les mandats de virement à la Banque d'Algérie ne peuvent en aucun cas donner lieu au

[1] *Journal officiel*, 8 janvier 1905.

payement immédiat en numéraire à la différence des ouvertures de crédit à la Banque de France : ils sont uniquement destinés à alimenter des comptes spéciaux que la Banque ouvre aux comptables du Trésor en résidence dans les localités où elle possède des établissements. Ces petits comptes particuliers de chaque comptable sont crédités du montant des mandats de virement présentés à la succursale sur laquelle ils sont tirés, et le compte courant général du Tréros à la Banque est simultanément débité d'une somme égale. Le comptable prélève alors des fonds à son compte particulier quand il en a besoin.

Ce n'est que depuis le 16 août 1904 que la Banque d'Algérie a été autorisée à ouvrir une succursale à Tunis. L'agent comptable du Trésor à Tunis y opère donc maintenant des dépôts et des retraits dans les mêmes conditions que ses collègues d'Algérie dans les succursales algériennes, et effectue de cette manière la plus grande partie de ses mouvements de fonds, au lieu d'avoir recours aux fonds du gouvernement beylical et de régulariser par compensation entre son compte courant à la Direction du Mouvement des fonds et le compte de dépôt de fonds du gouvernement beylical à la dette flottante, au moyen du jeu d'écriture complexe qui a été décrit précédemment [1].

[1] Voir page 58.

En France le compte courant du Trésor n'est débité que des prélèvements des comptables. En Algérie il peut l'être également des payements que la Banque opère elle-même dans certains cas au nom de l'Etat dans les localités où celui-ci ne possède pas d'agents [1].

Les versements des excédents de recettes des agents du Trésor, peuvent être opérés non seulement dans les sept succursales actuellement ouvertes mais encore entre les mains de correspondants accrédités de la Banque. De cette façon la centralisation des fonds est rendue plus facile pour les agents des régies financières subordonnés aux payeurs principaux et résidant dans des petites localités où la Banque n'a pas de succursales. La Banque y trouve également son avantage, car une convention de juillet 1866 met à sa charge le transport des fonds versés dans ses caisses par les agents du Trésor comme excédents disponibles, et l'oblige à rembourser tous les frais que les comptables auraient déboursés de ce fait. Elle est donc intéressée à ce que ces frais soient diminués par la faculté donnée aux comptables de verser ailleurs que dans ses succursales et entre les mains de simples correspondants. Ceci ne s'applique qu'aux versements et non aux prélèvements.

[1] Voir la note p. 209.

Il y a entre le compte courant du Trésor à la Banque d'Algérie et son compte à la Banque de France une autre différence capitale : c'est que ce compte porte intérêt au profit du Trésor. L'article 11 paragraphe 5 des statuts de la Banque d'Algérie approuvés par la loi du 5 juillet 1900 portant prorogation du privilège, dispose en effet que la Banque « peut « recevoir exceptionnellement et d'après une déli- « bération de son conseil d'administration, en « compte courant à intérêt, des fonds des grands « établissements financiers ou autres. »

Il résulte de la discussion soulevée au Sénat lors du vote de cet article que cette disposition un peu vague ne vise que le compte courant du Trésor qui sera seul productif d'intérêt par dérogation au principe universellement admis en matière de compte de dépôt dans les banques d'émission [1].

Le solde doit toujours être créditeur, de manière à donner quelques facilités au commerce local en permettant ainsi à la Banque d'employer en avances et en escompte des sommes considérables. En fait ce n'est pas pour l'Etat une obligation difficile à remplir, d'autant plus qu'il y trouve son avantage par suite du cours des intérêts. Voici comment sont établis ces derniers :

[1] Sénat, séances des 2 et 3 juillet 1900. Débats parlementaires p. 720-737.

Jusqu'à 15 millions.......	Pas d'intérêt ;
De 15 à 20 millions.......	Intérêt à 1 0/0 ;
De 20 à 30 millions.......	Intérêt à 2 0/0 ;
Au-dessus de 30 millions .	Intérêt à 2 1/2 0/0.

Le calcul est fait par tranches, c'est-à-dire que le solde de 52 millions qui existait au 31 décembre 1904 ne produit pas tout entier intérêt à 2 1/2, mais que les 15 premiers millions ne produisent rien — 5 millions produisent 1 0/0 — 10 millions 2 0/0 — et 22 millions 2 1/2 0/0. Les sommes à attribuer à l'Etat de ce chef sont réglées trimestriellement sur un décompte établi par la Banque et présentant jour par jour les soldes du compte courant du Trésor.

Puisque les soldes créditeurs portent intérêt, il est très important de fixer d'une façon précise les époques de valeur, c'est-à-dire les dates auxquelles les versements et prélèvements des comptables, seront portés au débit ou au crédit. En France l'inscription au compte courant est faite le jour même de l'accomplissement matériel du versement ou du prélèvement, et ce n'est qu'une question secondaire, une simple question d'ordre dans la comptabilité, puisqu'il ne s'agit pas de fixer un point de départ à un compte d'intérêts. En Algérie il faut avoir égard aux délais de transmision. Des circulaires ministérielles décident que le compte du Trésor sera débité le lendemain de l'avis d'ouverture de crédit adressé à la

Banque par la Direction du Mouvement des fonds. Les versements sont portés au crédit le jour même de leur exécution sauf ceux qui ont été opérés entre les mains de correspondants accrédités et non dans les succursales elle-mêmes. Dans ce cas, pour éviter les erreurs fréquentes sur le temps réellement nécessaire pour l'envoi des fonds et des avis de crédit par le correspondant à la succursale, il a été décidé d'établir un délai forfaitaire de trois jours ; en conséquence ces versements sont portés au crédit du compte courant du Trésor et commencent à porter intérêt trois jours après qu'ils ont été effectués entre les mains du correspondant de la Banque.

La loi du 5 juillet 1900 décide qu'une avance permanente de 3 millions sera consentie par la Banque au Trésor, mais cette avance, pas plus que celle de 40 millions accordée en 1897 par la Banque de France, n'est en réalité incorporée au compte courant du Trésor. Elle doit être uniquement affectée à des avances aux sociétés algériennes de crédit agricole mutuel organisées par une loi du 8 juillet 1901.

Le Trésor public n'a de compte courant qu'à la Banque d'Algérie et non dans les autres Banques coloniales de l'Indo-Chine, de la Martinique, de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Réunion, et du Sénégal. Les trésoriers-payeurs de ces colonies gar-

dent dans leur caisse les produits des revenus publics et les emploient au fur et à mesure aux dépenses de l'Etat. Au lieu d'être alimentées par prélèvements à la Banque, leurs caisses le sont par l'envoi de traites du caissier payeur central sur lui-même. Il serait à désirer du reste que le Trésor se fît ouvrir aussi un compte de dépôt dans ces divers établissements. Il en retirerait les mêmes avantages au point de vue de la sécurité et de la commodité du service que de son compte à la Banque de France et à la Banque d'Algérie. De plus il pourrait ainsi donner, sans qu'il lui en coûte rien, une aide efficace au commerce et à l'industrie locales en mettant à la disposition des banques de nos colonies des fonds que celles-ci emploieraient comme le fait la Banque d'Algérie en escomptes, en prêts, ou en avances de toute sorte. Ces banques pourraient ainsi développer dans des proportions considérables le chiffre de leurs opérations et rétablir leur situation qui, sauf pour la banque de l'Indo-Chine, est en somme actuellement assez peu brillante.

§ 3. — ROLE DE LA BANQUE EN ANGLETERRE.

On dit en général que les Banques d'Angleterre et d'Irlande jouent dans le Royaume Uni le rôle de *caissier de l'Etat*[1]. C'est une expression consacrée

[1] Boucard et Jèze, *op. cit.* p. 1185.

qui peut laisser supposer que l'Angleterre fait intervenir les Banques nationales d'une façon bien plus active que chez nous dans la gestion du service de la Trésorerie. Nous allons voir que malgré les apparences le régime en vigueur chez nos voisins, diffèrent réalité fort peu du nôtre.

Depuis 1834 le Trésor s'est fait ouvrir un compte courant à la Banque d'Angleterre et à la Banque d'Irlande, ou plutôt une série de comptes-courants distincts : 1° le compte de l'*Echiquier* ; 2° les comptes de diverses administration chargées de la recette ; 3° le compte du *Paymaster général* ; 4° les comptes des divers départements ministériels de la dépense[1].

Ces divers comptes sont alimentés de la manière suivante :

Le recouvrement des revenus publics est confié à plusieurs administrations dont les principales sont : 1° les douanes (*the Customs*) ; 2° le revenu intérieur (*the inland Revenue*) ; 3° le *Post office* ; 4° les commissaires des bois et forêts (*the Commissioners of Woods and forest*), chargés de percevoir les produits des domaines de la Couronne.

De plus d'autres services reçoivent directement ou indirectement de l'argent et recouvrent les *mis-*

[1] Le total des soldes de ces divers comptes s'élevait au 31 décembre 1903 à 199.200.000 francs.

cellaneous qui correspondent aux produits divers du budget en France [1].

Tous les produits ainsi recouvrés sont versés au fonds consolidé du Royaume-Uni *(Consolidated fund of the United Kingdom)*, c'est-à-dire pratiquement au crédit des différents comptes du Trésor aux Banques d'Angleterre ou d'Irlande.

Cette application de *fonds consolidé* par laquelle on désigne les sommes déposées en compte courant à la Banque pourrait faire naître une confusion et donner à entendre que seuls y sont versés les impôts appelés *impôts du fonds consolidé* dans la terminologie budgétaire anglaise, c'est-à-dire les impôts établis une fois pour toutes sans qu'il soit nécessaire d'un vote annuel du Parlement pour en autoriser la perception. En pratique on classe dans les impôts du fonds consolidé toutes les contributions, sauf l'income-tax et les droits sur le thé auxquels l'esprit traditionnaliste des Anglais se plaît à conserver un caractère illusoire de précarité, en les faisant voter tous les ans par les assemblées législatives. Cela n'a rien à voir avec le fonds consolidé compte du Trésor à la Banque. Les produits de toutes les contributions publiques, des contributions soumises au vote annuel des Chambres comme des autres, sont versés au compte courant du Trésor à la Banque.

[1] Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. II, p. 1186.

Les comptables versent tous les fonds recouvrés, sans en conserver entre leurs mains pour payer eux-mêmes les dépenses publiques. Tout va à la Banque se confondre dans les comptes précités.

Nous allons voir qu'une part leur sera rendue pour payer leurs dépenses propres, mais ils ne conservent rien dans leur caisse, la Banque leur rendra les fonds laissés à leur compte courant dans ce but.

Les receveurs des administrations financières versent donc tous les jours à la succursale de la Banque existant dans le lieu de leur résidence la totalité des produits recouvrés et en avertissent l'administration dont ils dépendent. S'il n'existe pas de succursales de la Banque d'Angleterre ou de la Banque d'Irlande dans la résidence du receveur, les fonds sont versés à une banque locale contre la remise d'un billet, payable dans trois ou quatre jours à Londres, et que l'on transmet immédiatement à l'administration centrale de la Banque d'Angleterre à Londres. Il est alors versé au compte du service qui a fait la recette. Ces comptes personnels des administrations chargées de la recette ne sont que des comptes d'attente où figurent les fonds au moment ou la Banque en reçoit le dépôt. Dès que les receveurs ont averti les administrations dont ils dépendent du versement opéré par eux, celles-ci adressent à la Banque l'ordre d'en transférer le montant de leurs comptes person-

nels au compte de l'Echiquier, non toutefois le montant intégral, mais diminué des fonds nécessaires aux propres dépenses des services, lesquels restent inscrites au crédit de leurs comptes personnels. Le solde seul entre au compte de l'Echiquier.

Outre cette alimentation normale des comptes par les dépôts des collecteurs de revenus publics, la Banque peut y verser elle-même des avances temporaires au cas où le fonds de roulement du Trésor deviendrait insuffisant et où les recettes feraient momentanément défaut pour équilibrer les dépenses[1]. Pour qu'elle puisse consentir une avance permanente, il faudrait une loi expresse.

Le seul point par lequel ce système se distingue du nôtre consiste en ce que *tous* les produits publics, dès leur recouvrement, sont versés à la Banque, tandis qu'en France, les fonds sont d'abord employés autant que possible sur place au payement des dépenses et que les excédents seuls vont alimenter le crédit du compte courant. C'est là le but de tout notre service de Trésorerie : employer sur place les produits publics. L'Angleterre qui n'a qu'un payeur unique pour tout le royaume ne se propose nullement un tel objectif.

En dehors de cette différence motivée par la dissimilitude même des principes sur lesquels repose

[1] Banck act de 1844.

dans les deux pays le service du Mouvement des fonds, que trouvons-nous dans les relations de la Banque d'Angleterre et du Trésor qui soit si différent du système français ? Les percepteurs des revenus publics versent tous et toujours directement à la Banque, tandis que chez nous, ils passent en général par l'intermédiaire du receveur particulier des finances, mais encore n'est-ce pas là une règle absolue, surtout depuis la loi du 17 novembre 1897. En tout cas ce n'est qu'un détail de service de bien minime importance, et en fin de compte les fonds envoyés au caissier payeur central par effets de commerce, transport matériel ou autrement, ne sont pas conservés par cet agent mais versés par lui à la Banque et se confondent en une masse unique avec les sommes déposées directement par les comptables au crédit du compte courant du Trésor. Le système français est même plus simple car on n'y trouve qu'un compte unique au lieu de ces nombreux comptes ouverts dans les Banques d'Angleterre et d'Irlande, comptes dont certains seulement reçoivent les fonds d'une façon définitive, les autres n'étant que des comptes d'attente.

De même que la Banque d'Angleterre, la Banque de France consent à l'Etat une avance destinée à pourvoir à l'insuffisance éventuelle du fonds de roulement. La seule différence, c'est qu'en Angleterre

les ressources fournies ainsi par la Banque suffisent en général à tous les besoins, tandis qu'en France au lieu d'utiliser l'avance permanente de 180 millions de la Banque, laquelle serait du reste tout à fait insuffisante, on a recours à divers moyens de Trésorerie, surtout à l'émission de bons du Trésor.

Les produits publics étant centralisés au crédit du compte de l'Echiquier, comment va-t-on les appliquer au payement des dépenses?

Le service de la dépense est comme toute l'administration des Finances publiques sous la direction de la Trésorerie ou *board of the Treasury*. Le board of the Treasury se compose du premier lord de la Trésorerie (*first lord of the Treasury*) et des *juniors lords*, ayant les attributions exclusivement politiques, avec à côté d'eux le chancelier de l'Echiquier (*the Chancellor of the Exchequer*) qui est le véritable et le seul ministre des Finances.

Un autre organe essentiel de l'administration, financière du Royaume-Uni, et spécialement du service de la dépense, est l'*Audit office* dirigé par le contrôleur et vérificateur général (*Comptroller and auditor general*), fonctionnaire inamovible, indépendant à la fois de la Couronne et du Parlement, chargé de contrôler les opérations en cours et de juger les comptes des comptables.

Enfin le *Paymaster general*, ou payeur général est

seul chargé en principe du payement des dépenses publiques dans tout le Royaume-Uni.

Voici en résumé la manière dont ces divers organes vont agir de concert avec la Banque d'Angleterre et la Banque d'Irlande pour appliquer au payement des dépenses les fonds centralisés au compte courant de l'Echiquier :

Les départements ministériels qui ont engagé une dépense s'adressent au *paymaster general* et lui font connaître les sommes qui seront nécessaires pour les acquitter. Ce fonctionnaire transmet la demande au *board of the Treasury* qui après vérification demande au *comptroller and auditor general* d'autoriser un prélèvement sur les fonds déposés à la Banque au crédit du compte de l'Echiquier.

« Aucune issue, c'est-à-dire aucune sortie des
« fonds déposés en compte courant à la Banque ne
« peut avoir lieu sans la signature du contrôleur
« auditeur général [1]. »

S'il trouve la dépense régulière et conforme aux crédits votés par le Parlement, le contrôleur auditeur général signe la réquisition à lui adressée par la Trésorerie. La Trésorerie donne alors au gouverneur de la Banque l'ordre de transférer telle somme du compte de l'Echiquier au crédit du compte du *Paymaster general* ou dans certains cas, aux comptes des départe-

[1] Stourm, *op. cit.*, p. 512.

ments ministériels de la dépense. Les autorisations de sorties de fonds délivrées par le contrôle auditeur général sont des autorisations en bloc que le *board of the Treasury* divise selon ses besoins en faisant distribuer les fonds par la Banque entre les divers comptes des départements ministériels de dépenses. En même temps elle avertit le *paymaster general* des sommes qui vont être tirées sur lui par les divers départements ministériels. Ce sont ceux-ci qui expédient eux-mêmes les lettres d'avis destinées aux créanciers.

Quoique en principe tous les payements soient faits par le *paymaster general,* il y a quelques cas où d'autres agents peuvent acquitter certaines dépenses publiques spéciales pour l'armée, la marine, le service civil. Nous avons vu ainsi que les administrations chargées du recouvrement des revenus publics acquittent elles-mêmes leurs dépenses sur les fonds laissés au crédit de leurs comptes personnels. Enfin les arrérages de la dette publique sont payés directement par la Banque elle-même.

Cependant d'une façon générale on peut dire qu'il n'y a qu'un payeur unique pour tout le Royaume-Uni, le *paymaster general*. Ce fait que les agents de perception ne payent pas de dépenses explique l'obligation où ils sont de verser tous les produits publics à la Banque. En France ils n'y versent que ce qui

leur reste après avoir payé les dépenses assignées sur leur caisse.

Si l'on se demande comment un seul fonctionnaire, résidant à Londres, peut suffire à assurer un service de cette importance dans des conditions satisfaisantes, il ne faut pas oublier l'usage extrêmement fréquent que les Anglais font des chèques et leur habitude de solder toutes les opérations par virement entre les comptes de dépôt des créanciers et des débiteurs. Or, tout citoyen anglais a un compte de dépôt dans une banque ; toutes les banques locales ont aussi un compte à la Banque d'Angleterre ou à la Banque d'Irlande. Le paymaster n'a donc même pas besoin de retirer les fonds que la Banque d'Angleterre a mis à sa disposition sur l'ordre du *board of the Treasury* et portés à son crédit ; tous ses payements ou peu s'en faut seront effectués par un simple virement entre son compte et celui de la banque locale dont le créancier de l'Etat est le client.

On ne peut méconnaître à une telle organisation une très grande simplicité et une ingéniosité extrême. Mais en somme cela diffère-t-il beaucoup du régime établi en France, quant au rôle joué par la Banque dans la centralisation et l'aménagement des fonds ?

Chez nous, comme en Angleterre, c'est un ordre

du ministre des Finances, de la Direction du Mouvement des fonds, qui met à la disposition du payeur une somme à prélever à la Banque de France. Sans doute, nous ne trouvons pas dans notre système un fonctionnaire indépendant chargé de contrôler la régularité de la dépense avant d'autoriser le prélèvement sur le compte du Trésor, comme le contrôleur auditeur général, car la Direction du Mouvement des fonds à qui incombe le visa des ordonnances fait partie du ministère des Finances et n'est pas un organe indépendant. Mais ce n'est pas là une question qui intéresse essentiellement le service de la Trésorerie, ni le rôle de la Banque. De même on peut regretter que l'usage des chèques ne soit pas assez répandu en France pour que les comptables puissent solder la plupart des dépenses publiques, sans mouvement de numéraire, sans être obligé de conserver dans leurs caisses des masses considérables de monnaie métallique, en faisant simplement opérer par la Banque un virement entre deux comptes de dépôt. Nous avons vu qu'à Paris les gros payements se faisaient souvent de cette manière, et il n'est pas impossible que l'usage s'en étende chez les payeurs des départements si le public y consent.

En réalité, et quoique les organisations des deux pays soient en apparence très dissemblables, nous ne voyons pas qu'il y ait de différence essentielle

entre le rôle de la Banque en Angleterre en matière de service de Trésorerie et le rôle joué par la Banque de France dans la centralisation et l'aménagement des fonds. La Banque d'Angleterre ne perçoit pas les revenus publics elle-même, et ne paye pas davantage les dépenses elle-même sauf les arrérages de la dette publique. Est-il bien exact dans ces conditions de dire qu'elle joue le rôle de caissier de l'Etat comme le font la plupart des auteurs et de citer le système anglais comme un modèle à suivre ?

§ 4. — ROLE DE LA BANQUE EN BELGIQUE.

C'est de la Banque nationale de Belgique que l'on peut dire à bon droit qu'elle remplit les fonctions de caissier de l'Etat. Son organisation présente aussi d'autres détails qui touchent de plus près à notre sujet, à savoir à la centralisation et à l'aménagement des fonds, et qui méritent d'être étudiés avec quelque attention à raison de leurs différences notables avec le régime établi en France.

La Banque reçoit les fonds provenant de la perception de tous les revenus publics, mais elle ne les recouvre pas elle-même. Ce sont les agents de l'Etat, les comptables du Trésor, receveurs des contributions directes, des douanes, des accises, de l'enregistrement, des droits de navigation, etc., qui

en sont chargés et versent à la Banque toutes les sommes qu'ils encaissent. Donc ici, comme en Angleterre, ils ne gardent rien entre leurs mains, pas même ce qui pourrait leur servir à payer personnellement quelques dépenses publiques aux créanciers résidant dans la même ville qu'eux. C'est la centralisation absolue dans le compte courant à la Banque, opposée au système français de l'emploi des fonds sur place. Il n'y a d'exception que pour les frais de régie et de perception que les comptables payent directement.

Autre différence, avec le système anglais cette fois-ci comme avec le nôtre, et bien plus importante : c'est la Banque qui paye elle-même les dépenses de l'Etat [1].

Elle doit ouvrir dans chaque arrondissement judiciaire et partout ailleurs où le gouvernement le juge nécessaire, des agences dont le nombre est actuellement de quarante environ, et qui comprennent dans leur personnel un préposé spécial nommé par le Roi sur une liste de présentation dressée par le conseil de la Banque. Cet agent est payé par l'Etat, mais reste néanmoins fonctionnaire de la Banque. C'est lui qui reçoit les versements des comptables et paye toutes les dépenses.

[1] Convention du 17 juillet 1872, article 51 : « La Banque reçoit les versements et fait les payements pour le compte de l'Etat dans toutes ses agences. »

A côté de lui, autant que possible dans le même local, est installé l'*agent du Trésor*, chargé de la partie juridique des payements si l'agent de la Banque l'est de la partie matérielle. Il vise avant tout payement les mandats et ordonnances, et constate les payements effectués. De même il vise les récépissés délivrés par l'agent de la Banque nationale aux comptables qui lui versent leurs fonds.

Il y a là évidemment quelque chose de nouveau pour nous et de fort intéressant. Qu'une semblable organisation présente des avantages au point de vue de la simplification du service des trésoriers généraux et même que cela puisse conduire à leur suppression, c'est possible. En tous cas, au point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire en ce qui concerne exclusivement l'aménagement et le mouvement des fonds, abstraction faite de l'exécution même des payements, le régime belge présente cet incontestable avantage de décharger l'Etat de tout le service de Trésorerie : plus de comptes nombreux et compliqués entre les comptables et l'Etat ainsi qu'entre la Banque et l'Etat comme en France, ou entre les services de dépense et la Banque comme en Angleterre. La Banque nationale se charge de tout : « Le ministre des « Finances donne avis à la Banque des ouvertures de « crédit et des dispositions sur la caisse de l'Etat ; il « indique les localités du royaume dans lesquelles

« le payement devra avoir lieu. La Banque fait les « fonds nécessaires à cet effet. » [1] Le ministre donne ses ordres, c'est à la Banque à les exécuter et à opérer dans ce but les mouvemants de fonds nécessaires.

A supposer que notre Direction du Mouvement des fonds redevienne un établissement indépendant, ayant sa responsabilité distincte de celle du Trésor comme au temps de la Caisse de service de 1806, l'Etat ne gardant sur elle qu'un droit de contrôle, l'on aurait à peu près le type de l'organisation belge.

La Banque recevant tous les fonds, se trouve naturellement avoir entre les mains les fonds libres, les fonds qui en France constituent les soldes créditeurs journaliers du compte du Trésor à la Banque. Ces fonds sont employés de manière à produire au profit de l'Etat des intérêts importants.

Cette question de l'emploi des fonds libres dont on ne semble pas s'être préoccupé en France où on laisse la Banque disposer comme elle l'entend des soldes créditeurs, a au contraire fixé à plusieurs reprises l'attention du législateur belge.

Pourtant avant 1872 il n'y avait pas sur ce point de dispositions particulières, la Banque usait des excédents disponibles pour ses affaires personnelles. Ces

[1] Convention du 17 juillet 1872, art. 8.

excédents du reste étaient en général extrêmement faibles à cette époque. Depuis lors, la situation financière s'étant améliorée, les soldes créditeurs du Trésor sont devenus plus important. On estima donc qu'il était excessif de laisser la Banque en jouir gratuitement et que d'autre part il n'était pas mauvais d'augmenter encore les garanties de l'Etat en fixant l'emploi des sommes ainsi détenues par la Banque. En conséquence l'article 4 de la loi du 20 mai 1872 spécifia que les fonds seraient placés au profit de l'Etat, que la Banque en serait garante et qu'elle ne serait plus libre de leur donner un emploi de son choix. « Les « fonds disponibles du Trésor excédant les besoins « du service seront placés par la Banque en valeurs « commerciales. Elle sera garante des valeurs acqui- « ses ou appliquées pour le compte du Trésor. » L'auteur de la loi M. Jules Malon, ministre des Finances, croyait pouvoir compter sur un bénéfice de 1 million au moins, représentant l'intérêt à 2 1/2 % des 40 millions qui constituaient alors la moyenne des fonds libres.

La Banque se voyait enlever ainsi un bénéfice annuel considérable dont elle profitait auparavant. Pour que la perte lui fût moins sensible, on se décida à lui laisser encore quelques profits en ne considérant légalement comme fonds disponibles qu'une somme inférieure en réalité aux fonds libres du Tré-

sor détenus par elle. Dans ce but, on comptait comme normalement disponible le solde du compte courant du Trésor après déduction des dispositions de l'Etat augmentées de 5 millions. [1] Si le solde libre ainsi calculé descendait au-dessous de 5 millions pendant plus de six jours, le ministre des Finances devait réaliser les sommes nécessaires pour le rétablir. La Banque conservait donc la jouissance assurée de l'encaisse disponible jusqu'à concurrence de 5 millions de francs.

Lors de la dernière prorogation de la convention en 1900, cet avantage fut trouvé trop important, et l'on obtint que la Banque consentît à sa suppression. Actuellement donc, l'intégralité des fonds libres est placée par la Banque au profit exclusif du Trésor.

D'une manière générale, les placements ont lieu en valeurs étrangères, dit la convention de 1872, c'est-à-dire en achats d'effets sur l'étranger. Ce n'est qu'exceptionnellement, et sur l'ordre exprès du ministre des Finances, qu'il est pris du papier sur la Belgique, car cela constituerait en quelque sorte une concurrence à la Banque nationale elle-même. La Banque nationale qui a escompté les effets doit être considérée comme un endosseur vis-à-vis du Trésor, et est par conséquent responsable de leur payement.

[1] Convention 17 juillet 4872, articles 14, 15, 16.

Cette combinaison est extrêmement ingénieuse et assure à l'Etat, sans aucun risque, des bénéfices considérables. Selon les comptes rendus annuels de la Banque nationale, avec des soldes créditeurs de 25 à 30 millions au plus, l'Etat a gagné :

En 1899	640.343
En 1900	1.214.030
En 1901	1.288.220

La législation belge semble donc donner satisfaction à tous les desiderata : simplification extrême du service de caisse et de Trésorerie dont l'Etat se trouve déchargé et économie considérable de ce fait, gros bénéfices rapportés par le placement des fonds disponibles [1], sécurité absolue par suite de la responsabilité de la Banque, tout semble combiné d'une façon aussi avantageuse que possible pour la garantie des intérêts du Trésor. Ne pourrait-on pas s'appuyer sur l'exemple de nos voisins pour introduire en France quelques perfectionnements à l'organisation actuelle de notre service de Trésorerie ?

[1] Sans compter les sommes considérables versées à l'Etat par la Banque à titre de prélèvement sur les bénéfices divers comme en France.

§ 5. — MODIFICATIONS AU ROLE DE LA BANQUE DE FRANCE DANS LA CENTRALISATION ET L'AMÉNAGEMENT DES FONDS.

Plusieurs projets ont été présentés au Parlement depuis quelques années dans le but de modifier du tout au tout les relations de l'Etat avec la Banque de France. L'objectif poursuivi par les auteurs était en général la réforme du service des trésoriers-payeurs, ou pour mieux dire, la suppression des trésoriers-payeurs généraux[1].

Il s'agissait essentiellement du payement des dépenses publiques. Ce n'est qu'indirectement et d'une façon détournée que le rôle de la Banque dans la centralisation et l'aménagement des fonds se trouvait modifié par les divers projets soumis au Parlement ; il est bien certain que la remise à la Banque de France du service des payements entraîne logiquement la remise au même établissement du service des mouvements de fonds. Si c'est elle qui paye, c'est elle qui doit centraliser les revenus publics et les faire

[1] Projets Hervé de Saisy, 23 juillet 1873 ; Dreyfus, 19 novembre 1885. — Propositions Reboulin, Jourdan, Hamel, 1897.
Voyez *contra* : Rapport de M. Burdeau sur le projet de loi Rouvier 1892 ; Rapports sur le projet de loi Cochery 1897 par MM. Maurice Lebon à la Chambre des députés et Antonin Dubost au Sénat.

passer à l'endroit où le payement doit être effectué. Les deux questions ne sont cependant pas inséparables, et sans opérer une réforme aussi radicale que celle qui consisterait à charger entièrement la Banque du payement des dépenses et des mouvements de fonds, comme en Belgique, on peut fort bien chercher à rendre son intervention plus étendue qu'elle ne l'est encore actuellement en matière de centralisation et d'aménagement des fonds. D'ailleurs, il n'y a pas à se le dissimuler, d'après les résultats des discussions qui eurent lieu au Parlement à l'occasion du dernier renouvellement du privilège en 1897, jamais on ne consentira à remettre à la Banque la totalité du service de caisse et de Trésorerie, à moins de transformer la Banque en Banque d'Etat. Des réformes de détail sont en pratique seules réalisables actuellement.

Nous avons déjà constaté à plusieurs reprises que le principe essentiel du service de la Trésorerie en France, le but vers lequel convergent toutes les dispositions réglementaires actuellement en vigueur, c'est d'employer sur place les produits des revenus publics. Il en résulte nécessairement que tous les comptables qui opèrent les recouvrements sont aussi appelés à faire des payements avec les sommes qu'ils ont entre les mains et qu'en conséquence l'excédent seul des recettes sur les dépenses est

versé à la Banque de France. En Belgique on observe le principe exactement contraire : tout est versé à la banque puisque c'est elle qui sera chargée d'opérer les payements. De même en Angleterre, mais pour un autre motif, car quoi qu'on en dise, les banques d'Angleterre et d'Irlande ne sont chargées d'aucun service de caisse sauf pour la dette publique : c'est que dans tout le royaume il n'y a qu'un payeur unique résidant à Londres, et que tous les fonds doivent donc être réunis entre ses mains.

Il ne peut en être ainsi en France, et par la force des choses, le compte courant du Trésor à la Banque de France se trouve porter sur des sommes relativement bien moins importantes que chez nos voisins, puisqu'il ne reçoit que les fonds libres au lieu des produits bruts de l'impôt.

Le système français a du reste ce grand avantage de rapprocher le payeur du créancier, même dans les plus petites communes; beaucoup de payements sont opérés par le percepteur pendant ses tournées habituelles. Sans discuter les qualités du système de la Banque caissier de l'État et chargée comme telle d'opérer les payements, ce qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude, nous pouvons constater qu'il présente l'inconvénient d'obliger le créancier à se déplacer pour venir toucher à la succursale de

la Banque le montant de sa créance. Si l'emploi très répandu des chèques peut permettre en Angleterre d'avoir un seul payeur très éloigné des créanciers, en Belgique on a été dans la nécessité de faire opérer certains payements dans les petites localités, par les percepteurs eux-mêmes, au nom de la Banque. Ces anomalies sont évitées par l'emploi des fonds sur place, par le payement opéré par le comptable local chargé de la perception des recettes[1].

Puisque les seuls excédents des recettes sur les dépenses sont versés au compte courant du Trésor à la Banque, il semble que les comptables devraient au moins y verser directement tous ces excédents disponibles. Or il n'en est rien actuellement. Le versement à la Banque n'est jamais obligatoire pour les comptables des départements : ils peuvent, s'ils le préfèrent, envoyer leurs fonds à Paris ou à leurs

[1] Tout ceci cesse d'être exact quand on considère les opérations du budget métropolitain non plus en France, mais en Algérie, où les établissements de la banque sont au contraire plus répandus et ont des moyens d'action plus développés que les administrations du Trésor. Aussi la loi du 5 juillet 1900 sur le renouvellement du privilège de la Banque d'Algérie prévoit-elle formellement « que dans les « villes pourvues d'une succursale ou d'un bureau auxiliaire « et où il n'existe pas d'agent de l'Etat chargé du service des « dépenses publiques, la Banque payera sans frais les man- « dats revêtus d'un vu bon à payer du trésorier-payeur. » (Loi du 5 juillet 1900, art. 5, alinéa 2.) La Banque d'Algérie assure donc une part du service de caisse de l'Etat.

collègues en numéraire ou en effets de commerce. Ce n'est qu'une fois arrivés à la caisse centrale, que le caissier payeur central est tenu de déposer à la Banque toutes les sommes dont il n'a pas un besoin immédiat. Cette réglementation date de l'instruction générale du 20 juin 1859 et est certainement un peu démodée. Il ressort de ces dispositions que l'on considérait la Banque comme devant servir à garder les fonds provisoirement inutilisés plutôt qu'à opérer les mouvements de fonds. Aujourd'hui tous les comptables devraient être obligés de verser leurs excédents d'encaisse à la Banque à l'exclusion de tout autre mode d'envoi. Nous avons vu que la loi du 17 novembre 1897 a marqué dans ce sens un progrès sensible puisque tous les comptables, même les agents inférieurs, ont maintenant la faculté de verser à la succursale : ils devraient y être obligés, sauf exception pour les agents résidant dans la même ville les uns que les autres ou dans des localités tout à fait voisines. Le versement à la Banque de France est le mode de transport le moins coûteux et le plus sûr. Pourquoi ne pas s'en servir le plus souvent possible ? D'autant plus que pour les envois de fonds en sens inverse, de Paris dans les départements, le seul procédé pratiquement usité aujourd'hui, est le virement fait par la Banque au profit du comptable destinataire, sur l'ordre de la

Direction du Mouvement des fonds, avec prélèvement par le comptable à la succursale de sa résidence. Il faudrait que l'on fît de même, un usage plus fréquent du dépôt à la Banque pour les envois sur Paris.

On pourrait aussi remplacer par le prélèvement à la Banque la remise directe de fonds de subvention d'un comptable à un autre dans les villes où la Banque possède une succursale ou un bureau auxiliaire. Ces fonds de subvention entraînent bien des difficultés et des complications, par exemple pour l'échange des pièces de dépenses d'un percepteur contre les fonds fournis par un receveur de régie, ou pour les autorisations à obtenir de qui de droit[1]. Il y aurait donc intérêt à réduire le plus possible les remises de fonds de cette sorte, en limitant exclusivement l'usage des subventions d'un comptable à un autre aux seules localités dépourvues de succursales de la Banque.

Il serait également avantageux de laisser en dépôt à la Banque les fonds adressés par son intermédiaire aux comptables des départements par le moyen des ouvertures de crédit de la Direction du Mouvement des fonds : d'abord, cela évite les risques de perte et de vol des espèces accumulées dans les caisses des comptables, ainsi que les difficultés ma-

[1] Voir p. 96 et suivantes.

térielles du transport du numéraire de la succursale au bureau du payeur. De plus, et c'est la considération la plus importante, le compte du Trésor n'est pas débité au moment de la notification à la Banque de l'ouverture de crédit, mais seulement à celui du prélèvement matériel. Dès lors il faut chercher à ne retirer les fonds que juste au moment du payement, de manière à diminuer le moins possible le solde créditeur journalier. Ce résultat serait obtenu d'une manière complète si l'usage se répandait de payer en chèques sur la Banque au lieu de payer en numéraire. Il n'y a alors aucun transfert de fonds ; l'opération se réduit à un virement entre le compte du débiteur et celui du créancier à la Banque. Il serait peut-être difficile d'user de ce procédé dans les campagnes, pour les payements aux petits créanciers, aux titulaires de pensions, ou employés de l'Etat, toutes personnes qui n'ont pas en général de compte de dépôt dans une banque ; mais on ne voit pas ce qui pourrait empêcher de l'employer dans les villes, pour régler les dettes de l'Etat envers ses fournisseurs, ou envers les propriétaires de rentes importantes, comme cela se pratique déjà à Paris. On pourrait tout au moins laisser choisir le créancier entre le règlement en numéraire et le règlement par chèque.

Une telle habitude, indépendamment des facilités

procurées dans l'exécution du service, peut faire augmenter d'une façon très appréciable le montant des soldes créditeurs journaliers. Ceux-ci se trouveraient également grossis par le versement de tous les excédents de tous les comptables sans exception au crédit du compte courant du Trésor. Les soldes, qui varient maintenant entre deux ou trois cent millions et plus, s'élèveraient sans doute notablement plus haut.

Il y a une réforme qui serait déjà utile aujourd'hui, et qui le deviendrait encore bien davantage, si l'on rendait ainsi les soldes créditeurs plus considérables ; c'est la réglementation de l'emploi des excédents par la Banque. Dans les explications qui précèdent, il a été dit que ces fonds libres employés par la Banque de France à son commerce général de Banque, à des opérations d'escompte, de prêts divers, de reports..., etc., etc., ne rapportent pas directement de bénéfices à l'Etat. Il est vrai que c'est une compensation des charges assumées par la Banque du fait des opérations de Trésorerie qu'elle exécute gratuitement et des divers services qu'elle rend à l'Etat, tels que payement des coupons de rente et valeurs du Trésor au porteur, coopération à l'émission des rentes et des bons du Trésor, etc. Toutefois ces charges ne sont pas considérables et il semble qu'en lui concédant le mono-

pole de l'émission des billets, l'Etat lui fait une libéralité suffisante pour justifier en échange la prestation de quelques services qui ne coûtent en somme pas grand'chose à la Banque, et consolident même son crédit en resserrant les liens de solidarité qui l'attachent au Trésor public. Les bons offices prêtés par la Banque dans les circonstances que nous rappelons sont largement payés par la concession du privilège de l'émission, et il semble que la Banque pourrait accepter de faire le placement des fonds libres du Trésor au profit de l'Etat et non plus au sien propre, quitte à compenser de quelque autre manière la perte des gros produits dont elle bénéficie de ce chef.

Actuellement l'Etat retire déjà de l'emploi par la Banque de ses fonds disponibles cet immense avantage de trouver là un placement d'une sécurité absolue étant donnée la responsabilité de la Banque à son égard, et un placement qui n'est pas sans lui donner quelques revenus, du fait du partage des bénéfices généraux prévu par les lois sur la matière. La loi du 17 novembre 1897, art. 5, stipule que la Banque versera à l'Etat chaque année et par semestre une redevance égale au produit du 1/8 du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive, sans qu'elle puisse jamais être inférieure à deux millions. Il y a déjà là pour le budget une source de

recettes fort abondantes dont voici le montant pour les dernières années :

1900........................	5.716.997 fr. 44
1901..................... ...	4.609.478 15
1902........................	3.806.859 55
1903..........	4.071.876 59

Mais à ces trois ou quatre millions il y aurait moyen d'ajouter les bénéfices que procurerait en sus le placement des énormes soldes disponibles du Trésor. Il existerait en effet deux manières pour l'Etat de tirer profit de ses soldes créditeurs : il pourrait soit les faire employer par la Banque elle-même et sous sa responsabilité en escomptes ou autres opérations de commerce comme en Belgique, soit les laisser à la disposition de la Banque, mais exiger qu'elle lui serve en échange un intérêt comme la Banque d'Algérie.

En Belgique, des soldes de quinze à vingt millions rapportent à l'Etat plus de un million, nous l'avons vu. Sans qu'il soit possible de les évaluer d'une manière précise, on peut se rendre compte d'après ces chiffres des très gros bénéfices que l'Etat français pourrait retirer d'une combinaison analogue à celle de nos voisins.

En 1872 le ministre des Finances de Belgique, M. Jules Malon se basait pour établir les bénéfices que réaliserait l'Etat du fait du placement de ses fonds

libres en effets de commerce, sur un intérêt moyen de 2 1/2 %. Actuellement l'escompte de la Banque de France est de 3 % et l'intérêt des avances en compte courant de 3 1/2. Si l'on table sur un intérêt moyen de 3 % on se trouve donc au-dessous de la réalité. Or un solde créditeur moyen de 200 millions, chiffre également inférieur aux soldes habituels du compte courant du Trésor, rapporterait à 3 % 6.000.000 fr. par an. Les bénéfices subsisteraient quand bien même la situation financière serait médiocre et qu'il faudrait faire à la dette flottante de fréquents appels, comme en ces dernières années, car le produit de la négociation des bons du Trésor ou d'obligations à court terme est versé par le caissier payeur central à la Banque comme toutes les sommes qu'il a entre les mains, en attendant leur application aux dépenses courantes. Les revenus procurés par l'emploi de ces fonds libres de toute origine en escompte ou autrement, atténuerait d'une manière appréciable la charge résultant du service des intérêts de la dette flottante.

Il faut avouer que le point délicat de la combinaison consisterait à obtenir le consentement de la Banque elle-même, frustrée des bénéfices qu'elle conserve actuellement pour elle. Elle demanderait sans doute des compensations d'un autre côté et l'on peut croire qu'il y aurait moyen de mettre d'accord

les intérêts des deux parties. De toute façon, il faudrait établir une règle analogue à celle qui en Belgique interdit en principe le placement en valeurs nationales pour ne pas concurrencer les opérations que la Banque fait par ailleurs comme société privée. Ce serait l'intérêt de l'Etat lui-même, car si les bénéfices à partager diminuaient par suite de la concurrence faite aux opérations personnelles de la Banque, l'Etat perdrait d'un côté une partie de ce qu'il gagnerait de l'autre.

Dans les discussions soulevées au Parlement par les projets de réforme des relations de la Banque de France et de l'Etat, on ne semble pas s'être aperçu qu'il y avait là une source considérable de recettes à mettre en valeur, ce qui est vraiment curieux quand on voit les efforts que l'on fait tous les ans pour parer autant que possible à l'insuffisance évidente des recettes vis-à-vis des dépenses sans cesse croissantes. Par ailleurs la tendance n'est pas non plus actuellement à ménager la haute banque, loin de là.

Cependant, seul, le projet déposé par M. Hervé de Saisy à l'Assemblée nationale le 23 juillet 1873 contient sur ce point des dispositions précises en obligeant la Banque à verser un intérêt au Trésor. M. Hervé de Saisy supprimait radicalement les trésoriers-payeurs généraux ainsi que les receveurs

particuliers, et la Banque était chargée du service de caisse. Mais l'innovation intéressante pour nous, c'est que pour indemniser la Banque des frais et de la responsabilité que pouvait lui imposer le service de caissier de l'Etat, l'auteur du projet lui conservait le droit de se servir à sa convenance de tous les fonds encaissés par elle pendant vingt jours sans être redevable d'aucun intérêt. A partir du vingtième jour le Trésor aurait eu droit à un certain intérêt pour les excédents de recette, de même qu'en cas d'avance il devrait un intérêt à la Banque.

Il y a là une idée que l'on peut fort bien détacher de la partie du projet concernant la suppression des trésoriers-payeurs généraux et qui constitue peut-être la meilleure solution du problème.

Le bénéfice de l'Etat vient ici non pas du placement de ses fonds libres comme en Belgique, mais simplement de l'intérêt dû par la Banque pour le solde créditeur, ce solde étant employé librement par elle à ses opérations personnelles. A l'époque où était déposé le projet de M. Hervé de Saisy l'Etat devait un intérêt de 3 °/₀ pour l'avance permanente de 60 millions obtenue en 1857 et de 1 °/₀ pour l'avance de 80 millions de 1878, c'est-à-dire lorsque le solde créditeur descendait au-dessous de 140 millions ; de même la Banque lui aurait versé un intérêt, lorsque son solde créditeur aurait dépassé ce

chiffre. Toutefois pour laisser encore quelque avantage à la Banque, les intérêts n'auraient couru à sa charge qu'après un délai pendant lequel on lui laissait la jouissance gratuite des excédents disponibles.

Cette organisation se rapprocherait de celle du compte courant du Trésor à la Banque d'Algérie. On peut y objecter qu'il est contraire à tous les principes reçus qu'une banque d'émission donne des intérêts à ses déposants.

En effet si une banque ayant le droit d'émettre des billets à vue servait des intérêts aux titulaires de comptes de dépôt, ceux-ci deviendraient immédiatement très nombreux et les fonds déposés par eux serviraient à gager les billets en circulation beaucoup plus qu'à faire directement de l'escompte ou autres opérations commerciales. Il en résulterait un réel danger pour la fermeté du cours des billets, car si les retraits de fonds des titulaires de comptes courants venaient à se multiplier, la garantie des billets serait compromise, une panique pourrait se produire et tous les porteurs demanderaient en même temps le remboursement.

Toutefois l'Etat est un client d'une importance suffisante pour se faire consentir des conditions spéciales. C'est ainsi que la Banque d'Algérie lui verse un intérêt pour ses soldes créditeurs selon la loi du 5 juillet 1900. Il semble donc que l'on pou-

vait agir de même vis-à-vis de la Banque de France. Elle accepterait sans doute si l'on stipulait un intérêt inférieur à celui qu'elle retirerait elle-même de l'emploi de ces mêmes fonds en escomptes, en le fixant par exemple à 2 1/2 °/₀ comme pour la Banque d'Algérie; cela laisserait encore place pour elle à des bénéfices importants. On pourrait aussi adopter la combinaison de M. Hervé de Saisy en ne faisant courir les intérêts qu'au bout d'un certain délai.

Evidemment, les bénéfices de l'Etat seraient moins considérables que dans le système belge où il percevrait la totalité des profits tirés de l'emploi de ses fonds libres. Ici la Banque en conserverait une partie, et dans ces conditions une entente pourrait sans doute se faire. L'Etat de son côté trouverait dans cette combinaison l'avantage de toucher une somme à peu près fixe ou plutôt toujours proportionnelle à l'importance de ses fonds libres, tandis que dans le système belge, avec l'emploi des fonds en escompte de papier, les produits peuvent varier selon la situation de la place et le taux de l'escompte sur le marché. Il semble donc qu'il y a là une source de recettes d'une importance considérable et dont il serait facile de faire bénéficier l'Etat en reprenant sur ce point le projet de loi de M. Hervé de Saisy.

TROISIÈME PARTIE

CONTROLE DES OPÉRATIONS DE CENTRALISATION ET D'AMÉNAGEMENT DES FONDS.

Les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds n'influent pas en principe sur le mouvement des recettes et des dépenses du Trésor public. Elles n'ont pas pour but de créer des ressources : cela regarde le budget des recettes ou le service de la dette flottante, ni de payer des dépenses budgétaires ou des dépenses hors budget. Il s'agit de recettes une fois faites, de recettes encaissées, quelle que soit leur origine, recettes à mettre à la disposition du payeur, que la dépense à solder soit prévue par le budget ou qu'elle s'exécute en dehors de lui sur ce que l'on appelle les services spéciaux. Il n'y a pas à considérer l'acte même du recouvrement ni celui du payement : les opérations dont il est question se placent entre ces deux extrêmes. Pendant que les fonds passent de la caisse de

l'agent qui les a perçus à celle de l'agent qui payera, ils ne font pas l'objet de recettes ni de dépenses matérielles, et au lieu de ces deux termes il vaudrait mieux employer ceux d'entrée et de sortie pour faire comprendre que ce sont des fonds toujours les mêmes qui traversent plusieurs caisses et plusieurs comptabilités avant de s'arrêter entre les mains de l'agent qui les emploiera à solder les dépenses publiques.

Le contrôle à exercer sur ces opérations n'a donc évidemment pas la même importance que celui des opérations budgétaires, puisqu'une recette de Trésorerie ne correspond pas en général à un enrichissement du Trésor ni une dépense de Trésorerie, à un appauvrissement. Néanmoins les comptables peuvent y commettre bien des irrégularités, d'autant plus que la complexité de ces opérations rend leur vérification difficile, et qu'en général elle ne peut pas être basée sur des justifications bien probantes. Avant d'examiner par qui et comment sont vérifiées les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds, il est nécessaire de voir sommairement la manière dont elles sont décrites dans les écritures de la comptabilité publique.

CHAPITRE PREMIER

Description des opérations au compte général de l'administration des finances.

Les mouvements nécessités par la centralisation et l'aménagement des fonds se trouvent retracés en plusieurs endroits du compte des finances, dans la partie générale des comptes de Trésorerie.

D'abord dans divers tableaux intitulés: *mouvements de fonds entre les comptables des finances*. Puis aux *correspondants du Trésor* et aux *correspondants des comptables.*

Les valeurs qu'il a fallu émettre figurent les unes telles que les effets de commerce, aux *valeurs de caisse et de portefeuille*, les autres, telles que mandats et traites du caissier-payeur central, sur lui-même, aux *effets à payer*.

§ 1. — MOUVEMENTS DE FONDS ENTRE LES COMPTABLES DES FINANCES [1].

Des états de développement ont pour objet d'exposer dans tous leurs détails les mouvements de fonds qui ont eu lieu, soit pour maintenir l'équilibre

[1] Compte général des finances, 1904, page 306 et suivantes, pages 234 à 291.

entre les ressources et les besoins de l'Etat pendant le cours de l'année, et pour assurer dans toutes les localités l'acquittement ponctuel des dépenses publiques, soit pour régulariser en recettes comme en dépenses, les opérations faites par les comptables pour le compte de leurs correspondants. Des tableaux présentent pour chaque comptable les recettes et les dépenses effectuées, c'est-à-dire les fonds envoyés et les fonds reçus, que la transmission de numéraire ou de valeur ait été réelle ou qu'il s'agisse seulement de pièces de dépenses acquittées par un comptable pour le compte d'un autre.

On arrive ainsi pour l'année 1903 à un total de 10.868.091.902 fr. 85 en recettes et de 10 milliards 886.872.346 fr. 70 en dépenses. Mais comme il a été déjà observé plus haut [1], ces chiffres comprennent les opérations nécessitées par les services spéciaux du Trésor, opérations qu'aucun tableau ne sépare de celles qui concernent exclusivement le service des budgets.

Le compte *Mouvements de fonds entre les comptables des finances* est débité du montant des sommes envoyées et crédité du montant des sommes reçues. Le total des soldes débiteurs dans les écritures de chaque comptable, c'est-à-dire l'excédent des dépenses (sommes envoyées) sur les recettes (sommes

[1] Voyez page 104.

reçues) est porté à *l'actif* du bilan de l'administration des finances, et le total des soldes créditeurs est porté au *passif*, car le bilan de l'administration des finances étant établi dans la forme d'une balance commerciale, les soldes débiteurs figurent à l'actif et les soldes créditeurs au passif.

Il semble que ces soldes devraient se balancer exactement, car tout envoi ou dépense trouve sa contre-partie dans la réception ou recette d'un autre comptable. Pourtant on peut voir dans le compte des finances pour l'année 1903 que le total des soldes créditeurs étant de 104.116.175 fr. 81 celui des soldes débiteurs s'est élevé à 105.147.484 fr. 11 d'où ressort au débit un excédent de 1.031.308 fr. 30 qui représente les fonds envoyés au moment où les écritures sont arrêtées, mais non encore reçus. A l'inverse il pourrait arriver que le crédit dépasse le débit, car on peut porter en recette au début de l'année une somme envoyée et portée en dépense l'année précédente. Ces anomalies proviennent surtout du fait que les écritures sont arrêtées en France au 31 décembre et aux colonies au 30 juin selon la loi du 25 janvier 1889 et le décret du 20 novembre 1882.

§ 2. — CORRESPONDANTS DU TRÉSOR.

Les comptes des correspondants du Trésor sont ouverts dans la comptabilité publique aux véritables déposants, aux services et aux établissements publics qui remettent leurs fonds au Trésor avec ou sans intérêts ; tels sont les départements, les communes, les colonies, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit Foncier, etc. Mais à côté de ces véritables comptes de clients du Trésor, il y en a d'autres qui ne sont que des personnifications fictives de services n'ayant pas d'existence distincte par eux-mêmes, mais supposant encore le dépôt réel au Trésor de fonds n'appartenant pas à ce dernier, par exemple : excédents de versement sur contributions directes, coupons de rente indûment détachés, souscriptions à l'émission de rente 3 0/0 1901.

La distinction entre les correspondants du Trésor et les correspondants des comptables qui seront examinés plus bas, est du reste assez délicate et difficile à saisir dans la pratique.

Ce que l'on peut dire des correspondants du Trésor, c'est que ce sont des comptes retraçant les opérations de dépôts réels. Dans ces conditions il semble que l'on ne devrait pas y trouver de comptes retraçant les mouvements entre les comptables de

fonds provenant du Trésor lui-même et des produits du budget. Pourtant c'est parmi eux que sont placées la plupart des opérations du caissier payeur central, car celles qui sont décrites aux comptes de correspondants administratifs des comptables ne comprennent guère que les comptes de dépôt et d'émission des valeurs inactives, c'est-à-dire des valeurs de portefeuille détenues par le Trésor quoique ne lui appartenant pas et ne pouvant par conséquent figurer à l'actif de son bilan.

Quoi qu'il en soit, la plupart des comptes ouverts dans les écritures du caissier-payeur central sont considérés comme comptes de correspondants du Trésor. Parmi ceux qui touchent aux mouvements de fonds entre les comptables, le seul que l'on trouve au compte des finances est le compte : *Trésoriers payeurs généraux l/c d'envois de valeurs à vérifier*, où l'on porte les envois de valeurs de portefeuille susceptibles de régularisation.

Les autres opérations de centralisation et d'aménagement de fonds intéressant la caisse centrale et constituant la contre-partie des comptes de correspondants administratifs des trésoriers-payeurs généraux ou autres comptables que nous allons voir ci-dessous, se trouvent au compte des finances dans les tableaux généraux des mouvements de fonds entre les comptables, des valeurs de caisse et

de portefeuille ou des effets à payer, tableaux retraçant la situation d'ensemble du Trésor lui-même, à ces divers points de vue, aussi bien que celle de la caisse centrale.

§ 3. — CORRESPONDANTS DES COMPTABLES DES FINANCES.

Les correspondants des comptables sont aussi désignés sous le nom de *correspondants administratifs*. Ce ne sont plus comme les correspondants du Trésor, de véritables déposants, des clients remettant leurs fonds au Trésor avec ou sans intérêt, mais simplement des instruments de comptabilité, des personnifications de services administratifs, des intitulés de comptes où l'on classe ensemble toutes les opérations intéressant les mêmes services. Dans une comptabilité aussi compliquée et embrassant tant d'opérations de nature différente, le seul moyen de mettre l'ordre et la clarté indispensables était d'ouvrir ainsi à des correspondants fictifs une série de comptes particuliers où toutes les recettes et dépenses les concernant viendraient prendre place. De plus, c'est une nécessité de la comptabilité en partie double, le débit d'un compte jouant avec le crédit d'un autre et inversement.

C'est dans de tels comptes que les comptables

retracent leurs envois et réceptions de fonds et c'est par leur moyen qu'ils opèrent la centralisation des opérations de leurs subordonnés [1]. Leurs soldes figurent à l'actif ou au passif du bilan, selon qu'ils sont débiteurs ou créditeurs. Voici les plus importants de ces comptes que l'on trouve classés parmi les correspondants des comptables.

A. — CORRESPONDANTS DES TRÉSORIERS-PAYEURS GÉNÉRAUX.

Percepteurs, l/c d'envois de fonds pour le service du Trésor. — Receveurs particuliers, l/c d'envois de fonds aux percepteurs.

Ces comptes relatent les envois de fonds de subventions aux percepteurs et les versements des percepteurs aux receveurs particuliers et au trésorier-payeur général. Les percepteurs sont débités des sommes reçues et crédités du montant des pièces de dépense acquittées et des fonds non employés.

Divers comptables du département, l/c de mandats du trésorier-payeur général. — Ce compte est débité des mandats émis sur les divers comptables du

[1] Le nombre et les intitulés de ces comptes ne sont pas absolument fixes, car leur ouverture est décidée ou leur emploi modifié par des décisions du directeur général de la comptabilité publique.

département par le trésorier-payeur général, ou par les receveurs particuliers sur son autorisation et pour son compte, et crédité des mandats payés.

Receveurs particuliers, l/c courant. — C'est dans ce compte que prennent place toutes les opérations effectuées au nom du trésorier-payeur général par les receveurs particuliers eux-mêmes ou par les percepteurs sous leurs ordres. C'est par son moyen qu'est réalisée la centralisation départementale des fonds. Il est réglé par dizaine et porte au débit les recettes opérées par les receveurs particuliers et percepteurs sous leurs ordres, et au crédit les envois au trésorier-payeur en numéraire, effets à recevoir[1] et pièces de dépenses. Les versements à la Banque de France, contrairement à ce que l'on pourrait croire, ne figurent pas à ce compte.

Banque de France, s/c de prélèvements autorisés. — Ce compte est crédité au moment dure trait des fonds lorsque le prélèvement est opéré par le trésorier général lui-même. Lorsqu'il est opéré par un receveur particulier ou un percepteur, il est crédité au moment de l'envoi à ces comptables des reçus provisoires de virements[2]. Il est débité lors de la réception par le trésorier-payeur général de l'avis d'ouverture de crédit de la caisse centrale.

[1] Traites d'adjudicataires de coupes de bois de l'Etat. — Traites de douanes. — Obligations de redevables des contributions indirectes.

[2] Voir p. 179.

Caisse centrale du Trésor public, s/c d'envois à vérifier. — On place ici les envois des trésoriers-payeurs généraux à la caisse centrale, ce qui fait de ce compte un des plus importants des correspondants administratifs. Ces opérations représentent une valeur de 2 milliards et demi environ. On fait figurer notamment à son débit les versements effectués à la Banque de France par les receveurs particuliers, percepteurs et receveurs des régies, ces versements étant alors considérés comme faits directement au Trésor et ne figurant en quelque sorte que pour ordre dans les écritures de la trésorerie générale. C'est à cause de cela qu'ils ne sont pas portés au compte *Receveurs particuliers, l/c courant.*

Le compte *Caisse centrale du Trésor public, s/c d'envois à vérifier* est débité au moment du versement ou de l'envoi de valeurs effectués par le trésorier-payeur général au caissier-payeur central, et crédité lors de la réception des récépissés de la caisse centrale.

B. — Correspondants des agents comptables du Trésor.

Ces agents sont : *l'agent comptable du Trésor à Tunis, — l'agent comptable des chancelleries diplo-*

matiques et consulaires, l'agent comptable des traites de Marine.

Deux comptes sont ouverts sous cette rubrique, l'un pour les *traites de la Marine visées*, c'est-à-dire revêtues du vu bon à payer de l'agent des traites — l'autre pour les *traites de la Marine payées* par le payeur central à l'échéance.

Un compte : *Etablissements français*, retrace le mouvement des traites des Affaires étrangères qui sont envoyées à des établissements religieux et de bienfaisance pour leur faire parvenir les subventions accordées sur les crédits budgétaires.

C. — Correspondants des payeurs d'armée.

Peu importants, leurs services ne fonctionnent en temps de paix que d'une manière intermittente. Les recettes et dépenses de change provenant de l'escompte des traites du caissier-payeur central sur lui-même avec lesquelles leurs caisses sont alimentées, se trouvent décrites au compte : *Bénéfices et frais de négociation et de change.*

Leurs envois à la caisse centrale de pièces et valeurs représentant entre autres leurs excédents de recettes, figurent au compte : *Caisse centrale du Trésor, s/c d'envois à vérifier.*

D. — Correspondants du trésorier général et des payeurs principaux en Algérie et en Tunisie.

Voici leurs principaux comptes intéressant la centralisation et l'aménagement des fonds :

Divers, l/c courant de versements en échange de mandats sur le Trésor.

Il s'agit ici de mandats de service privé remis à des particuliers ayant à transmettre de l'argent en France.

Caisse centrale du Trésor, s/c d'envois à vérifier.

Les opérations portées ici sont de même nature que celles relatées dans les comptes analogues ouverts dans les écritures des trésoriers-payeur généraux, c'est-à-dire que l'on y trouve tous les versements de valeurs et de pièces à la caisse centrale.

Mouvements de fonds entre les régies à régulariser.

Versements et prélèvements des receveurs des régies entre eux.

Receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, l/c courant.

Receveurs des douanes, l/c courant.

Receveurs des contributions diverses, l/c courant.

Receveurs principaux des postes et télégraphes, l/c courant.

C'est dans ces comptes que la trésorerie générale et les payeurs principaux centralisent les recettes et

dépenses de ces agents, comme les trésoriers-payeurs généraux centralisent en France celles des receveurs particuliers.

Mandats sur le Trésor des receveurs des contributions diverses.

Les receveurs des contributions diverses sont les préposés directs des payeurs principaux et du trésorier général de l'Algérie qui peuvent tirer des mandats sur eux. De leur côté ces comptables subordonnés peuvent tirer sur leurs supérieurs dans les mêmes conditions que les receveurs particuliers sur les trésoriers-payeurs généraux en France.

E. — Correspondants des trésoriers-payeurs des colonies.

Divers, l/c de versements en échange de mandats sur le Trésor.

Ce sont des émissions de mandats de service privé pour délégation des soldes ou autres motifs.

Percepteurs, l/c courant.

Trésoriers particuliers, l/c courant.

Préposés des trésoriers-payeurs des colonies, l/c courant.

Comptes de centralisation des opérations de ces divers agents.

Avances au service marine.

Payement de dépenses pour le service marine donnant lieu à l'émission de traites non négociables sur la caisse centrale.

§ 4. — Valeurs de caisse et de portefeuille. [1]

A la suite du bilan et de la situation générale de l'administration des finances, se trouve un état de développement des valeurs de caisse et de portefeuille existant chez les comptables au 1er janvier. Par suite de la différence entre les dates de clôture de la gestion pour les comptables de la métropole et ceux des colonies, cette situation se trouve faussée et ne correspond pas à la réalité des faits. Il y a là un grave défaut dans l'organisation de notre système de comptabilté, défaut contre lequel la Cour des comptes a souvent protesté dans ses rapports publics. [2]

Les valeurs de caisse et de portefeuille figurent à l'actif du bilan de l'administration des finances. Elles comprennent le numéraire en caisse et le numéraire en dépôt à la Banque de France et à la Banque d'Algérie, ainsi que, parmi les valeurs de portefeuille existant à la caisse centrale comme effets à recevoir, les effets de commerce sur Paris représen-

[1] Compte général des finances 1904, p. 558 et ss.
[2] Voir notamment le Rapport au Président de la République 1902, page 63.

tant les envois faits sous cette forme par les comptables des départements et surtout par les consuls et commandants de navires à l'étranger [1] ainsi que les valeurs représentatives de payements faits par divers pour le compte du Trésor. Comme valeurs destinées à effectuer des transmissions de fonds, on y voit encore dans le portefeuille des payeurs des armées, dans celui des comptables principaux d'Algérie, de Tunisie et des colonies, les traites du caissier payeur central sur lui-même. Ces traites présentent ceci de particulier qu'elles peuvent être très légitimement comptées comme un élément de l'encaisse des comptables qui en détiennent au 1er janvier et qu'en conséquence elles figurent à l'actif du bilan de l'administration des finances parmi les valeurs de caisse et de portefeuille. Mais, par ailleurs, elles constituent un véritable engagement du Trésor, puisque la caisse centrale les payera au porteur à l'échéance ; c'est pourquoi elles sont portées également au passif parmi les effets à payer. Ce double emploi donne lieu à une compensation dans les *tableaux servant à déterminer l'actif et le passif réel du Trésor public* [2]. On retire du passif et de l'actif toutes les traites émises par le caissier payeur central pour les

[1] Voir page 112.
[2] Compte général des finances 1904, p. 578 et suivantes, voir *infra*, p. 273.

besoins du service, mais qui sont restées en fait sans emploi dans les caisses des comptables, et il ne subsiste plus que la différence entre les traites émises par le caissier payeur central, portées toutes aux effets à payer (passif) et les traites existant au 1er janvier dans les encaisses, non employées par conséquent et portées aux valeurs de portefeuille (actif). Le solde se trouve au passif et représente les traites employées, c'est-à-dire négociées par les payeurs coloniaux et les payeurs d'armées, traites qui sont actuellement en circulation et que le caissier payeur central devra acquitter à l'échéance.

§ 5. — EFFETS A PAYER [1].

Le compte des effets à payer comprend en recettes les émissions de valeurs, et en dépense leur remboursement ou payement à l'échéance.

Outre les traites du caissier-payeur central sur lui-même et les traites du ministère des Affaires étrangères pour le service des chancelleries diplomatiques et consulaires, on y trouve les mandats de service public et privé tirés par les comptables les uns sur les autres et sur le Trésor, ainsi que par le Trésor sur les comptables. La totalité de ces mandats est portée au passif du bilan comme effets à payer.

[1] Compte général des finances 1904, pages 234-235.

Mais une part seulement d'entre eux : les mandats tirés sur le Trésor par les trésoriers-payeurs généraux et autres comptables, figurent parmi les éléments de la dette flottante. Il a été dit précédemment[1] que la Direction du Mouvement des fonds est avertie de toutes les émissions des mandats par la réception du talon-avis envoyé par le tireur à fin de visa et que d'autre part le caissier payeur central lui notifie tous les payements de mandats tirés sur le Trésor.

La différence entre les mandats émis et les mandats payés représente les effets en circulation, qui constituent de véritables engagements de l'Etat et seront portés au *tableau de la dette flottante*[2].

Les mandats tirés sur le Trésor s'étant élevés pendant l'année 1903 à 412.034.911 fr. 18 et les mandats payés par la caisse centrale ou par d'autres comptables pour son compte à 402.464.799 fr. 69 il reste un solde 9.750.111 fr. 49 qui ajoutés aux 38.710.449 fr. 69 restant à payer au 31 décembre 1902 donnent en tout un solde de 48.280.561 fr. 18 net à porter au tableau de la dette flottante au 1er janvier 1904.

On peut se demander à ce propos pourquoi les circulaires de la Direction de la Comptabilité publique ne prescrivent pas également de porter à la dette flot-

[1] Voyez page 124 et suivantes.
[2] Compte général des finances 1904, pages 666-667.

tante le solde créditeur des traites du caissier payeur central en circulation figurant après les compensations dont nous venons de parler dans les tableaux de l'actif et du passif réels du Trésor.

Il n'y a vraiment à cette différence entre les traites et les mandats aucun motif apparent. Les traites du caissieur-payeur central sur lui-même sont incontestablement des engagements de l'Etat tout aussi bien que les mandats tirés sur le Trésor, d'autant plus qu'elles sont toujours endossables et assimilées en tout aux effets de commerce ordinaires. C'est là une anomalie difficile à expliquer.

Les traites du ministère des Affaires étrangères pour le service des chancelleries diplomatiques et consulaires qui figurent au compte des effets à payer comprennent :

1° Les traites tirées par le ministre des Affaires étrangères ou d'autres ministres sur le Trésor pour envoyer aux agents à l'étranger le montant de leur traitement et de leur fonds d'abonnement, ainsi que pour leur permettre d'effectuer certaines dépenses.

2° Les traites tirées par les consuls pour payer des dépenses au compte de divers ministères ou pour l'achat de tabacs exotiques.

Il est évident que les traites de ce genre qui sont en circulation constituent des engagements de l'Etat et doivent à ce titre figurer parmi les effets à payer.

Mais pour celles-ci comme pour les traites du caissier-payeur central sur lui-même on ne voit pas au premier abord ce qui empêche de les porter aux états de situation de la dette flottante dans le compte général des finances.

D'autres valeurs analogues, les traites de la Marine, ne font partie ni des effets à payer ni de la dette flottante.

La seule raison que l'on puisse donner pour justifier leur non-inscription à la dette flottante, c'est que les traites du ministère des Affaires étrangères pas plus que les traites de la Marine n'émanent du Trésor lui-même, ni de ses comptables directs, puisqu'elles peuvent être tirées par des agents étrangers à l'administration des finances comme les ministres, les consuls ou les commandants de navires de guerre.

D'autre part, les traites de la Marine sont bien tirées sur le Trésor, mais sont payables par l'agent des traites au ministère de la Marine lui-même, et non par la caisse centrale.

En pratique, le caissier payeur central les acquitte à l'échéance, mais comme opération de Trésorerie : c'est l'agent des traites qui est censé payer par son intermédiaire et qui porte le payement dans ses écritures parmi les dépenses budgé-

taires [1]. Ce fait qu'elles ne sont pas à proprement parler tirées sur le Trésor, et payables par lui est le seul motif qui puisse empêcher de les faires figurer au compte des effets à payer, et encore n'est-ce pas là en somme un motif bien probant. La classification des opérations au compte général des finances est parfois assez arbitraire et ne semble pas toujours d'une logique absolue.

CHAPITRE II

Contrôle administratif des opérations de centralisation et d'aménagement des fonds.

§ 1er. — MESURES DE CONTROLE INTÉRIEUR.

Outre le contrôle extérieur exercé par l'Inspection générale des Finances et le service de l'Inspection des Colonies sur les opérations de Trésorerie des comptables comme sur leurs opérations de recettes et de dépenses budgétaires, il a été pris un certain nombre de mesures ayant pour but d'assurer d'une manière permanente le contrôle des supérieurs hiérarchiques et des administrations centrales du ministère des Finances sur les actes des divers comptables.

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 102.

1° Opérations des comptables inférieurs, des trésoriers-payeurs généraux et des trésoriers-payeurs coloniaux.

Les comptables supérieurs contrôlent d'abord les opérations de leurs subordonnés par les relevés périodiques que ceux-ci sont tenus de leur adresser à date fixe, sans compter les vérifications sur place qu'il leur est toujours loisible d'exercer même quand les textes ne les y obligent pas expressément. En ce qui touche spécialement aux mouvements de fonds entre les comptables, les opérations des préposés directs du trésorier-payeur général, receveurs particuliers et percepteurs, sont comprises dans leurs relevés généraux décadaires et mensuels au vu desquels le trésorier-payeur général peut faire les observations et régularisations nécessaires. Il doit de plus procéder tous les mois à une vérification contradictoire de la concordance de ses écritures avec celles de ses subordonnés et en communiquer le résultat à la Direction du Mouvement des fonds. Du reste, il répond devant le juge des comptes de leurs opérations de Trésorerie comme des autres et les reprend dans ses écritures comme leurs opérations budgétaires. Pour les mouvements de fonds entre les receveurs particuliers et percepteurs d'une part et les receveurs des régies d'autre part, l'instruction générale du 20 juin 1859, article 1934, prescrit de dresser tous les mois des états détaillés des mouvements de fonds entre ces divers comptables.

Ces états porteront les versements opérés entre les mains des receveurs des finances par les receveurs de l'enregistrement des domaines et du timbre, les receveurs principaux des douanes, des contributions indirectes et des postes et télégraphes. Ils mentionneront également les fonds de subvention versés à ces comptables des régies par les receveurs particuliers et percepteurs et rappellent le total des opérations des mois antérieurs. Ces états sont dressés par les directeurs départementaux de chaque service et remis par eux au trésorier-payeur général. Ils constituent une pièce de contrôle essentielle qui permet à ce dernier de comparer les déclarations de recettes des comptables qui ont reçu avec les déclarations de dépenses de ceux qui ont envoyé les fonds.

Sitôt ces vérifications faites, le trésorier-payeur général envoie à la Direction du Mouvement général des fonds, des résumés mensuels des résultats du contrôle. Celle-ci peut alors procéder à une nouvelle étude de la régularité des opérations de mouvements de fonds et de la concordance des écritures dans lesquelles elles sont relatées.

Les mouvements de fonds des trésoriers-payeurs

généraux eux-mêmes sont connus de l'administration centrale des finances par leurs relevés périodiques à la Direction du Mouvement des fonds ou de la Comptabilité publique.

Tous les jours ils dressent des relevés de leurs opérations qui comprennent les opérations de Trésorerie aussi bien que les recettes et dépenses budgétaires, et qui servent à tenir les écritures centrales du ministère des Finances et leurs comptes courants à la Direction du Mouvement des fonds, ainsi qu'à contrôler les mouvements des fonds qu'ils ont effectués. Entre autres, ils doivent dresser un état journalier des mandats émis sur le Trésor, payables à Paris ou dans les départements, ainsi qu'un état des versements et prélèvements à la Banque de France, le tout accompagné de bordereaux détaillés. Ces états sont récapitulés dans des relevés décadaires, mensuels ou trimestriels, si bien qu'à tout moment on revient sur le passé pour en constater la régularité.

Lors de la réception du compte de gestion et des pièces justificatives à l'appui, la direction de la comptabilité publique peut exercer de nouveau un contrôle d'ensemble sur ces opérations.

Par tous ces moyens on est donc arrivé à établir sur les actes des comptables une surveillance rigoureuse, mais une surveillance *a posteriori*, une surveillance qui ne porte que sur les opérations déjà faites et sur la régularité de leur inscription dans les livres de comptabilité. Il était nécessaire d'aller plus loin et d'établir un contrôle préventif des supérieurs hiérarchiques en exigeant dans certains cas leur autorisation préalable. C'est ainsi que l'émission de mandats de Trésorerie doit être autorisée en principe, comme nous l'avons vu, par un visa de la Direction du Mouvement des fonds. S'il s'agit du receveur particulier tirant sur un autre comptable, il faut autorisation spéciale du trésorier-payeur général. De même c'est la Direction du Mouvement des fonds qui autorise seule par ses ouvertures de crédit les prélèvements à la Banque de France et c'est le trésorier-payeur général qui permet aux percepteurs et receveurs désignés d'opérer leurs versements dans ses succursales au lieu de les faire à la recette particulière.

Quant aux traites de la Marine, leur émission ne peut pas être autorisée d'avance à cause du caractère inopiné et urgent des dépenses qu'elles ont pour objet d'acquitter. Mais pour l'émission des traites tirées par les consuls sur la caisse centrale pour dépenses de divers ministères et pour l'achat de tabacs exotiques, il faut l'autorisation préalable du ministre compétent dans le premier cas et de l'administration des Manufactures nationales dans

le second. Il en est de même évidemment pour les traites des Affaires étrangères, pour les traitements et fonds d'abonnement, tirées sur le caissier payeur central et acceptés par ce dernier, car ici c'est le ministère des Affaires étrangères lui-même qui prend l'initiative de l'opération. De même pour les traites des divers ministères ayant des payements à faire à l'étranger et envoyées aux chefs de postes diplomatiques ou consulaires.

Un moyen de contrôle général extrêmement utile, portant également sur les opérations elles-mêmes au moment de leur accomplissement et non plus sur les écritures qui les constatent une fois effectuées, résultait des dispositions de la loi du 24 avril 1833 et de l'ordonnance du 12 mai suivant sur le visa des récépissés à talon délivrés par le caissier payeur central, les trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers et trésoriers-payeurs coloniaux.

Des textes de 1808, 1817 et 1828 établissaient déjà des formalités analogues mais n'étaient pas observés en pratique. L'organisation du visa des récépissés et du détachement des talons par les bureaux des préfectures et sous-préfectures avait été provoquée en 1833 par deux affaires de détournement qui eurent à leur époque le plus grand retentissement, les déficits Mathéo et Kessner. Dans les deux cas, il s'agissait de receveurs qui n'avaient pas enregistré

dans leurs écritures la totalité des sommes versées en leurs caisses par les comptables chargés de la perception. C'est là, en effet, le danger de la centralisation des fonds entre les mains d'agents peut-être peu scrupuleux, car il est difficile de s'apercevoir d'un déficit de caisse quand l'entrée des fonds n'a pas été enregistrée dans les écritures. Ce danger était évité, si l'on obligeait la partie versante pour être valablement libérée à faire viser par un tiers le récépissé délivré par le comptable centralisateur : l'agent chargé du visa et du détachement des talons pouvait ainsi tenir une comptabilité contradictoire des versements effectués entre les mains de celui-ci.

Les talons détachés étaient envoyés tous les mois au comptable centralisateur et transmis par lui après vérification au ministère des Finances. Les résultats des enregistrements dans les livres tenus par les agents du contrôle étaient comparés chaque mois avec les bordereaux détaillés des récépissés émis que les comptables étaient tenus de fournir. Ces bordereaux détaillés remis aux agents du contrôle étaient certifiés par eux et adressés également au ministère[1].

La loi de 1833 en établissant le contrôle des récépissés à talon avait donc spécialement en vue la

[1] Ordonnance du 19 novembre 1826, art. 3 et 5. Décret du 31 mai 1862, art. 313 et 314.

vérification des opérations qui nous occupent, des mouvements de fonds entre les comptables et versements qui en résultent. En effet, les comptables désignés devaient remettre des récépissés à talons non seulement pour les versements de numéraire opérés en leurs caisses par les débiteurs ordinaires de l'Etat, mais principalement pour tous les envois de comptables à comptables, pour tous les encaissements de valeurs de caisse et de portefeuille à quelque titre que ce fût, aussi bien pour les pièces justificatives de payements opérés en leur nom par d'autres agents que pour les versements de numéraire à titre de fonds de subvention, pour les sommes délivrées par la Banque de France à titre de prélèvements autorisés, les versements périodiques de numéraire, de valeurs représentatives et d'effets de toute sorte à fin de centralisation.

Voici, en effet, les dispositions de l'article 1er de la loi précitée et de l'article 312 du décret du 31 mai 1862 sur ce point.

« Tout versement ou envoi en numéraire et « autres valeurs, fait aux caisses des receveurs « généraux et particuliers des finances, aux payeurs « et aux trésoriers pour un service public donne « lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à « talon. Ce récépissé est libératoire et forme titre « envers le Trésor public, à la charge toutefois, par

« la partie versante, de le faire viser et séparer de « son talon, à Paris, immédiatement, et dans les « départements, dans les vingt-quatre heures de sa « date, par les fonctionnaires et agents administra- « tifs désignés à cet effet.

« A l'égard des envois faits par des comptables à « d'autres comptables qui n'habitent pas la même « résidence, le visa à apposer sur les récépissés est « requis par celui qui a reçu les fonds et valeurs. »

Les textes ne prévoient qu'une seule exception. C'est celle qui résulte de l'article 1373 de l'instruction générale du 20 juin 1859 d'après lequel les envois et versements des receveurs particuliers aux trésoriers-payeurs généraux ne donnent pas lieu à la délivrance des récépissés à talon attendu qu'ils n'ont pas une personnalité comptable indépendante de celle du trésorier-payeur général, qu'ils n'agissent que comme ses préposés, puisqu'il dirige seul sous sa responsabilité, tout le service de Trésorerie du département. Leur libération doit donc résulter simplement de l'inscription au crédit de leur compte-courant du versement opéré et de l'avis que le trésorier-payeur général leur en donne.

En soi le système des récépissés à talons était sans aucun doute fort ingénieux. Il paraît qu'en pratique les résultats laissaient à désirer, car la comptabilité des récépissés et des talons détachés était

tenue avec peu de soin par les bureaux de préfecture et de sous-préfecture. Puis il était à vrai dire assez gênant pour les parties versantes d'aller dans les vingt-quatre heures porter leurs récépissés à la préfecture ou à la sous-préfecture sous peine de n'être pas valablement libérées. Y avait-il là des raisons suffisantes pour motiver la suppression d'un mode de contrôle qu'il aurait été facile de modifier légèrement au besoin pour le rendre plus souple et plus énergique encore ? On peut en douter et la Cour des comptes a souvent regretté dans ses rapports annuels la disparition d'une organisation qui avait en somme fait ses preuves, des faits aussi regrettables que les déficits Mathéo et Kessner ne s'étant jamais reproduits.

« Cette organisation, fondée sur l'intervention et « la surveillance des fonctionnaires administratifs « était consacrée par une expérience de près de « trois quarts de siècle et n'avait jamais donné lieu « à aucune réclamation sérieuse en ce qui concerne « son application, à condition, bien entendu, que « les règles prescrites fussent régulièrement obser- « vées. Il ne semble pas d'ailleurs que la négligence « qui pourrait être apportée dans l'exécution des « prescriptions légales réglementaires soit en prin- « cipe une raison suffisante pour en motiver la « suppression[1]. »

[1] *Rapport public de la Cour des Comptes,* 1899, p. 111.

Quoi qu'il en soit, la loi du 24 décembre 1896 abolit purement et simplement les dispositions de la loi de 1833 concernant le visa des récépissés et le détachement des talons dans les départements, sauf pour les versements à la Caisse des retraites pour la vieillesse et les consignations de valeurs mobilières. Les trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers délivrent toujours des récépissés à talon aux particuliers et aux comptables qui font des versements de numéraire, de valeurs ou de pièces entre leurs mains, mais il n'y a plus lieu ni à visa ni à détachement du talon. Par contre, le système de 1833 a été conservé à Paris pour les opérations du caissier payeur central, ainsi qu'aux colonies où la loi de 1896 n'est pas applicable.

Mais on comprit la nécessité de remplacer par quelqu'autre procédé le mode de surveillance que l'on supprimait ainsi. Les encaissements les plus importants de beaucoup étant opérés par les receveurs particuliers et provenant des versements périodiques des percepteurs et receveurs des régies, il a été décidé que ces comptables adresseraient tous les mois, et directement, au trésorier-payeur général, un état indiquant le chiffre de leurs versements à la recette particulière. Le trésorier-payeur saura ainsi exactement ce que le receveur particulier a dû recevoir, et pourra vérifier si ce recouvrement a été

correctement enregistré dans les écritures de ce dernier. Mais quant aux trésoriers-payeurs généraux, il ne semble pas que des mesures de contrôle particulières aient été établies pour remplacer à leur égard le visa des récépissés et le détachement des talons.

Dans les colonies, la loi de 1896 n'est pas applicable. En conséquence, les récépissés à talon émis par les trésoriers-payeurs et trésoriers particuliers sous leurs ordres pour le service de l'Etat comme pour le service local, en échange de leurs encaissements de toute sorte, sont visés dans les vingt-quatre heures et leurs talons détachés par le gouverneur remplaçant en ceci le directeur de l'intérieur dont les fonctions sont supprimées depuis 1898. Le gouverneur adresse tous les mois les talons au trésorier-payeur qui les vérifie et les envoie au ministère des Finances. De plus, le gouverneur enregistre les récépissés visés et en adresse le relevé au ministère des Finances, de même que le trésorier-payeur qui en a dressé également un bordereau détaillé [1].

2°. *Opérations du caissier payeur central.*

Les opérations de tout ordre du caissier payeur central, et spécialement ses opérations de mouvements de fonds, sont soumises à un contrôle hiérar-

[1] Décret du 20 novembre 1882.

chique des Directions du Mouvement des fonds et de la Comptabilité publique sur les relevés périodiques qu'il est tenu de leur adresser comme les comptables des départements. De plus, le visa des récépissés a été conservé pour le service particulièrement important de la caisse centrale.

Le caissier payeur central doit envoyer tous les cinq jours à la Direction du Mouvement général des fonds un relevé des soldes et des valeurs émises, telles que bons du Trésor, obligations à court terme et notamment traites du caissier payeur central sur lui-même. Tous les jours, il adresse à la même Direction la copie de son journal général indiquant ses opérations de tout ordre et sur des feuilles annexes : 1° Les versements effectués au crédit des trésoriers-payeurs généraux pour opérations diverses : 2° les envois de valeurs aux trésoriers-payeurs généraux et les payements faits au débit de leurs comptes courants : 3° les traites et mandats acquittés dans la journée pour le compte de divers comptables. Il doit y joindre : un relevé journalier des mouvements de caisse et de portefeuille où se trouvent par conséquent retracées les entrées et sorties des valeurs et numéraire résultant d'envois ou de versements ; un relevé du numéraire en dépôt à la Banque de France et à la Banque d'Algérie ; un état des mou-

vements et un état de situation journalier du compte du Trésor avec ces deux établissements.

Il rédige aussi pour la Direction de la Comptabilité publique des relevés détaillés servant à tenir le grand livre et le journal de la Comptabilité publique. Ce sont des situations journalières ou récapitulatives qui, comme celles des trésoriers-payeurs généraux, font ressortir ses opérations de mouvements de fonds, versements, envois, remises des receveurs des régies, des trésoriers-payeurs généraux, des trésoriers-payeurs d'Algérie et des colonies, émission et remboursements de bons, traites, etc... Tous ces relevés peuvent donner lieu à des observations sur la régularité des opérations qui y sont décrites et aux rectifications nécessaires. De même, lors de l'examen par la Direction de la Comptabilité publique du compte de gestion annuel du caissier payeur central.

Si l'on ajoute à cela, comme il a été dit plus haut, que le caissier-payeur central ne tire des traites sur lui-même pour l'alimentation des caisses des trésoriers-payeurs coloniaux et payeurs d'armée, que sur ordre exprès du Mouvement des fonds, que des autorisations générales ou spéciales de cette Direction sont requises pour ses prélèvements à la Banque de France, l'émission des mandats de service privé et pour ce que le décret du 31 mai 1862 appelle les

payements de trésorerie, on voit qu'aucun acte de mouvement de fonds entre la caisse centrale et les comptables départementaux n'échappe à ce contrôle permanent et détaillé, soit qu'il s'exerce sur les relevés d'écritures retraçant les opérations effectuées, soit qu'il consiste en une autorisation préventive à obtenir.

Il y a plus, car la loi du 24 décembre 1896 a conservé pour la caisse centrale les formalités de visa des récépissés et de détachement des talons, dans les vingt-quatre heures, tant à raison de l'importance considérable de ces opérations qu'à cause des facilités résultant pour les porteurs de récépissés à viser de la juxtaposition dans le même local des bureaux de la caisse centrale et des bureaux du contrôle. Le visa et le détachement n'incombent plus ici à un service indépendant du ministère des Finances comme les agents des préfectures et sous-préfectures dans les départements sous le régime de la loi de 1833, mais au contrôleur central du Trésor public et aux agents sous ses ordres. Le fonctionnaire a de multiples attributions, notamment la surveillance générale des encaisses du Trésor à la caisse centrale, mais ce qui nous intéresse actuellement, c'est uniquement son intervention dans le contrôle des envois de valeurs au Trésor et des émissions de valeurs par le Trésor. Les traites, mandats, récépissés et valeurs

de toute nature émises par le caissier-payeur central on même simplement acceptées par lui comme les traites des Affaires étrangères, n'engagent en effet, le Trésor qu'autant qu'elles seront délivrées sur des formules à talon revêtues du visa du contrôle. Donc le contrôleur est averti de chaque versement ou envoi à la caisse centrale puisque le récépissé délivré en échange à la partie versante doit être visé par lui et avoir son talon détaché par lui. Par ailleurs, il connaît aussi tous les envois de la caisse centrale à d'autres comptables, puisqu'il vise les mandats et les effets de toute nature émis par le Trésor. De plus, il enregistre les versements à la Banque de France des fonds libres de la caisse centrale d'après les bulletins de dépôt de fonds envoyés par cet établissement. On peut donc dire que pas un des mouvements de fonds entre la caisse centrale et les comptables des départements et des colonies n'échappe à la surveillance permanente des agents du contrôle central.

En résumé, le contrôle intérieur exercé par les services centraux du ministère sur les opérations de Trésorerie de tous les comptables possède à la fois les caractères d'un contrôle *a posteriori* sur les relevés périodiques qui les retracent, d'un contrôle préventif consistant dans l'autorisation préalable exigée dans la plupart des cas, enfin d'un contrôle

exercé au moment même du versement, de l'envoi ou de l'émission, au moyen du visa des récépissés et autres pièces par des fonctionnaires spéciaux.

§ 2. — CONTROLE EXTÉRIEUR DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES.

Les opérations des comptables ayant trait à la centralisation et à l'aménagement des fonds sont contrôlées par l'Inspection générale des Finances comme leurs opérations de recettes et dépenses budgétaires. Dans leurs tournées annuelles les inspecteurs des Finances vérifient la caisse et les écritures de tous les comptables publics, même de ceux qui ne relèvent pas directement du ministère des Finances, comme les receveurs des postes. Leurs observations font l'objet de rapports adressés au ministre des Finances.

Un rôle analogue est joué dans les colonies par les agents de l'*Inspection des Colonies* chargés de la surveillance des services financiers comme des services militaires et civils. Des décrets du 15 avril 1873 et du 23 juillet 1879 les mirent sous les ordres du ministre de la Marine et des Colonies. Actuellement ils relèvent à la fois du ministère des Finances et du ministère des Colonies.

CHAPITRE III

Contrôle exercé par la Commission des frais de service et de négociation du Trésor.

La Commission des frais de service et de négociation du Trésor fut organisée par un décret du 31 décembre 1881 [1]. Elle est chargée de vérifier la régularité des diverses recettes et dépenses budgétaires résultant du service de Trésorerie que l'on a cru nécessaire de soustraire au contrôle judiciaire de la Cour des comptes et dont le compte lui est fourni chaque année par le directeur du Mouvement général des fonds. D'après le décret de 1881, elle est composée presque uniquement de membres de droit et de membres élus, ce qui lui assure une indépendance aussi complète que possible vis-à-vis de l'administration des finances. Elle comprend : le président de la section des Finances au Conseil d'Etat, président; deux conseillers d'Etat, trois conseillers maîtres à la Cour des comptes, un inspecteur général des Finances, enfin des maîtres de requêtes au Conseil d'Etat et des conseillers référendaires à la Cour des comptes, adjoints avec voix consultative. Sont seuls nommés par le ministre des

[1] Son origine remonte aux ordonnances du 18 novembre 1817, 20 mai et 16 septembre 1818.

Finances : l'inspecteur général des Finances, les maîtres des requêtes et conseillers référendaires adjoints, ainsi que les auditeurs au Conseil d'Etat, auditeurs à la Cour des comptes et inspecteurs des Finances qui peuvent être appelés à servir d'auxiliaires à la Commission sans prendre part à ses délibérations. Son attribution la plus importante consiste en la vérification des intérêts de la dette flottante et des émoluments des trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers, mais comme son nom même l'indique, elle doit contrôler aussi les *frais de service,* c'est-à-dire en pratique les frais d'envois de fonds en numéraires ou valeurs. Ces frais consistent dans le transport et l'emballage des fonds pour les envois effectués par les trésoriers-payeurs généraux, trésoriers-payeurs d'Algérie et des colonies, ainsi que par le caissier payeur central pour les besoins du service dans les cas où la dépense est à la charge de l'Etat, et le remboursement des frais que les comptables ont pu avoir à avancer pour le même motif. La Commission des frais de service vérifie également certaines recettes ou atténuations de dépenses du service de la Trésorerie, telles que la taxe de 0 fr. 25 sur les mandats de service privé tirés en Algérie sur la caisse centrale, ou les primes perçues par les trésoriers-payeurs coloniaux et provenant de la négociation à divers

des traites du caissier payeur central sur lui-même. Ce sont là de véritables recettes et dépenses budgétaires provenant de l'exécution du service du mouvement des fonds et non des recettes et dépenses de Trésorerie proprement dites, opérations de comptabilité n'influant pas sur la situation du budget. Il a été dit précédemment à leur propos[1] qu'une compensation était effectuée directement entre ces recettes et les frais de Trésorerie, de manière que le solde seul de ces derniers apparait au budget.

La Commission rédige un rapport adressé au ministre des Finances qui arrête définitivement le compte de ces dépenses et de ces recettes.

CHAPITRE IV

Contrôle exercé par la Commission de vérification des comptes des ministres.

Parmi les comptes que les ministres sont tenus de soumettre tous les ans au vote du Parlement, il n'y en a qu'un seul dans lequel figurent les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds, c'est le compte général de l'administration des

[1] Voir page 138.

Finances. Les autres comptes ministériels sont des comptes exclusivement budgétaires : les comptes définitifs des dépenses de chaque ministère indiquent le montant des crédits et leur origine, les dépenses liquidées au profit des créanciers de l'Etat, les payements effectués, et, à titre de renseignement, la comparaison de ces dépenses avec celles du budget antérieur. Le compte définitif des recettes dressé par le ministre des Finances compare les recouvrements effectués avec les prévisions du budget ainsi qu'avec les produits de l'exercice précédent. Il n'y a pas là de trace de ces énormes opérations de Trésorerie de 10 milliards et plus nécessitées par la mise en exécution pratique de la loi du budget et l'application des recettes aux dépenses. Ce ne sont en effet que des comptes d'ordonnateurs. Au contraire, on les trouve exposées avec le plus grand détail au compte général des finances, dans les formes que nous avons rappelées plus haut.

Le compte des finances est le seul d'entre les comptes ministériels sur les résultats d'ensemble duquel le Parlement ne soit pas appelé à voter d'une manière formelle dans la loi du règlement de l'exercice. Il ne lui est soumis en quelque sorte qu'à titre de renseignement à l'appui des comptes de recettes et de dépenses. Quoique présenté par le ministre des Finances, c'est un compte de comptable, compte de

gestion et non compte d'exercice comme ceux des ordonnateurs. Par la grande quantité de détails qu'il donne sur toutes les opérations de l'année, opérations budgétaires ou de Trésorerie, il permet au Parlement d'avoir une vue exacte de la situation financière de l'année écoulée, mais ses résultats ne sont pas repris dans la loi de règlement et il n'y a pas en somme de vote formel des Chambres à son égard. C'est pourquoi on ne peut dire que les opérations de Trésorerie qu'il retrace soient vraiment soumises au contrôle législatif, au moins à un contrôle exprimé sous la forme concrète d'un vote. Nous avons vu que le contrôle administratif s'exerce sur elles avec une minutie extrême, avant, pendant et après leur exécution, nous étudierons leur contrôle judiciaire par la Cour des comptes, mais les mouvements de fonds et, d'une manière générale, les opérations de Trésorerie retracées par le compte général des finances ne sont pas soumises à une sanction précise de la part du pouvoir législatif. C'est qu'en effet le Parlement vote la loi du budget et la loi de règlement, détermine le plan de la gestion financière de l'année et en constate les résultats, mais n'a pas à intervenir directement dans le détail des procédés mis en usage pour assurer son exécution et par conséquent n'est pas appeler à les ratifier.

Néanmoins le compte général des finances a une telle importance par les renseignements qu'il donne sur la situation des finances publiques, qu'il est contrôlé comme les comptes des dépenses et le compte des recettes par la Commission de vérification des comptes des ministres. Cette Commission, créée par une ordonnance du 10 décembre 1823, se compose de neuf membres choisis par décret dans le sein du Sénat et la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Sa mission consiste à s'assurer de l'identité des chiffres portés dans les comptes présentés par les ministres avec ceux des écritures centrales des ministères, spécialement du ministère des Finances. Elle arrête, au 31 décembre, le grand livre et le journal de la Comptabilité publique, compare leurs chiffres avec ceux des comptes ministériels et spécialement des comptes des finances de manière à s'assurer de leur conformité, sans aller plus loin que cette vérification de leur exactitude matérielle. Il en résulte donc qu'elle examine les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds retracés dans les écritures qui lui passent sous les yeux, aussi bien que les opérations budgétaires.

CHAPITRE V

Contrôle de la Cour des comptes sur les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds.

§ 1. — CONTRÔLE JUDICIAIRE.

Les opérations de Trésorerie des comptables figurent dans les comptes qu'ils doivent rendre à l'autorité judiciaire chargée de leur apurement aussi bien que leurs opérations relatives au service du budget Elles sont décrites dans le compte de seconde partie de la gestion et figurent pour la plupart dans des comptes de correspondants administratifs. Mais s'il est facile de justifier devant la Cour des comptes de la régularité des opérations budgétaires au moyen de la production de pièces diverses à l'appui des comptes, cela l'est beaucoup moins pour les opérations de Trésorerie et spécialement pour les mouvements de fonds.

En somme, l'opération se trouve toujours traduite dans les écritures par une recette ou une dépense, mais ce sont des recettes et des dépenses d'un caractère très particulier. La dépense n'a pas été précédée d'une liquidation ni d'un ordonnancement par le ministre compétent et la recette n'a pas été effectuée en vertu d'un titre de perception. La dépense ici a consisté dans un envoi de fonds ou de valeurs entraînant bien une sortie matérielle de la caisse ou du portefeuille, mais non un appauvrissement de l'Etat par la remise d'une somme à un créancier, puisqu'elle est balancée par une entrée dans une autre caisse et par une recette égale effectuée par un autre comptable. En cette matière, recette signifie réception ou création de valeur, et dépense signifie payement de valeur émise ou envoi à un autre comptable. Dans ces conditions il n'est pas toujours possible de présenter à l'appui des opérations retracées dans les comptes de gestion des pièces justificatives vraiment probantes telles que les mandats quittancés, les contrats, cahier des charges, décomptes de prix, les titres de recouvrements, extraits de rôles, états de liquidation, envoyés à la Cour des comptes en justification des recettes et dépenses budgétaires. C'est pourquoi, dans le compte des finances, les opérations de centralisation et d'aménagement des fonds des trésoriers-payeur généraux sont classées parmi les comptes de correspondants administratifs, selon qu'*elles sont justifiées par des pièces*, ou *non susceptibles de justification*.

Il faut entendre par opération non susceptible de justification les recettes et dépenses à l'appui desquelles on ne peut produire de pièces émanant

d'une personne autre que le comptable lui-même, telles que récépissés ou quittances d'un tiers. Les recettes et dépenses ne sont justifiées devant la Cour que par l'état détaillé figurant dans le compte annuel lui même et dont l'exactitude est certifiée d'abord par le comptable, puis par le directeur général de la Comptabilité publique. Effectivement à la dernière page des comptes de gestion des trésoriers-payeurs généraux et autres justiciables de la Cour des comptes se trouve une formule par laquelle le Directeur général certifie que le compte a été reconnu conforme aux écritures de la Direction; qu'il est régulier dans toutes ses parties, que les recettes et dépenses qui y figurent sont d'accord avec le résultat des écritures de la Direction et seront constatées dans le compte général de l'administration des finances. C'est de cette façon que sont par exemple justifiées les inscriptions au débit et au crédit des comptes courants des receveurs particuliers à la trésorerie générale, opérations ne donnant pas lieu à la délivrance de récépissés à talon par le trésorier-payeur général selon les termes de l'instruction de 1859; ou bien encore les prélèvements des trésoriers-payeurs généraux à la Banque de France. Il n'y a donc pas d'autre justification que l'attestation de régularité du comptable même et du directeur général de la Comptabilité publique. Cela n'a pas, du

reste, un grand inconvénient, car l'insuffisance du contrôle *a posteriori* de la Cour est suppléée par la multiplicité des moyens préventifs de surveillance administrative énumérés plus haut.

D'autres opérations sont, au contraire, justifiées par des pièces. Les comptes de correspondants administratifs des trésoreries générales dans lesquels la plupart des mouvements de fonds se trouvent retracés sont presque tous dans ce cas depuis une importante circulaire de la Direction générale de la Comptabilité publique du 15 octobre 1864. Il faut distinguer entre les créations ou réceptions de valeurs (recettes) et les payements de valeurs ou envois (dépenses).

Le comptable qui porte en recette la création d'une valeur, d'un *mandat*, par exemple, en justifie par un état détaillé qu'il en dresse lui-même et qui, d'ailleurs, n'a pas toujours une valeur probante beaucoup plus considérable que la simple attestation de régularité à la dernière page des comptes de gestion. Pour les envois de fonds figurant en recette dans les écritures de celui qui les a reçus, la justification consiste dans un bordereau détaillé des récépissés délivrés à la partie versante. Pour les émissions de mandats, on produira à l'appui du compte : *divers comptables du département, l/c de mandats des trésoriers-payeurs généraux*, une déclaration mensuelle

des recettes constatées, c'est-à-dire des mandats émis. Pourtant les recettes du caissier payeur central à titre de délivrance de valeurs, telles que les traites tirées sur lui-même, doivent être appuyées des autorisations générales ou spéciales de la Direction du Mouvement général des fonds [1].

Il y a donc là, en matière de recettes, des pièces indépendantes du compte de gestion et produites à son appui, mais qui, sauf pour les créations de valeurs et la caisse centrale, émanent du comptable même dont le compte est en jugement.

Il en est autrement des pièces à l'appui des dépenses. Si la dépense résulte du payement d'un effet de Trésorerie, l'opération est justifiée par la production de l'effet acquitté lui-même, par exemple, du mandat de service public ou privé revêtu de la quittance de la partie prenante. Si elle résulte de l'envoi de fonds à un autre comptable, elle le sera par le récépissé que le comptable destinataire est dans l'obligation de délivrer à la partie versante, ou par le procès-verbal d'envoi, quand les fonds sont envoyés en nature par chemin de fer ou tout autre moyen de transport. Pour les prélèvements des trésoriers-payeurs généraux à la Banque de France, portés dans les écritures du caissier-payeur central comme envois de fonds, les récépissés définitifs de

[1] Décret du 31 mai 1862, article 345.

la partie prenante sont joints au compte du caissier payeur central pour justifier de la sortie du numéraire correspondant au prélèvement. Pour les payements de Trésorerie du caissier-payeur central l'article 345 du décret de 1862 prescrit de plus d'adresser à la Cour des comptes les autorisations préalables du Mouvement des fonds comme pour ses recettes provenant d'émission de valeurs.

A côté de ces recettes et dépenses de Trésorerie, opérations de comptabilité, il y a des recettes et dépenses réelles, résultant de l'exécution du service des mouvements de fonds, mais figurant parmi les opérations budgétaires des comptables et non plus dans les comptes de correspondants administratifs. Ce sont les recettes en atténuation de dépenses du service de la Trésorerie et les frais de service vérifiés par la Commission des frais de service et de négociation et arrêtés par le ministre des Finances. La décision de ce dernier justifie la recette et la dépense vis-à-vis de la Cour des comptes qui n'a donc pas à contrôler en détail la régularité de ces opérations, mais doit les admettre, si le ministre les a admises, et les rejeter, s'il les a rejetées.

Quant aux opérations relatives aux traites de la Marine et aux traites du ministère des Affaires étrangères elles sont soumises à la Cour dans les comptes de plusieurs agents.

L'agent comptable des traites de la Marine justifie dans son compte de l'émission et du payement des traites émises par les commandants de navires, consuls et trésoriers-payeurs des colonies pour les dépenses du service marine. Il n'opère pas le payement lui-même, mais le caissier payeur central l'effectue en son nom et sur son vu bon à payer. Il n'est qu'un comptable d'ordre et il semble qu'il serait difficile de mettre en jeu sa responsabilité pécuniaire, si la dépense se trouve irrégulière, car il appose son vu bon à payer, avant d'avoir pu examiner les pièces pièces justificatives qui ne lui parviennent que longtemps après. En droit, ce vu bon à payer le constitue responsable de la régularité de la dépense, le caissier payeur central qui a payé pour son compte ne l'étant plus que de la validité de la quittance donnée par le porteur de l'effet. Mais il est pratiquement trop rigoureux de faire porter la responsabilité pécuniaire sur l'agent des traites. Si certaines dépenses sont rejetées par la Cour, le ministre mettra en débet le tireur lui-même.

Les dépenses payées par traites du ministère des Affaires étrangères et par traites des consuls pour l'achat de tabacs exotiques ne figurent pas comme opérations budgétaires dans le compte de l'agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires, mais seulement comme opération de Trésorerie. Il produit à l'appui les relevés trimestriels que lui adressent les chanceliers et vice-consuls. C'est dans les écritures du caissier payeur central que les opérations sont justifiées et portées parmi les opérations budgétaires. La responsabilité de l'agent des chancelleries est du reste également très atténuée, car il n'a aucune action sur les agents dont il centralise les comptes.

§ 2. — DÉCLARATIONS GÉNÉRALES.

Les ordonnances du 14 septembre 1822 et du 9 juillet 1826 ont prescrit à la Cour des comptes de déclarer chaque année la conformité entre les arrêts rendus sur les comptes individuels des comptables et les comptes ministériels. Ces déclarations générales sont un des documents les plus utiles au Parlement pour le contrôle des actes des ministres puisqu'elles lui permettent de considérer comme exacts et sincères les comptes de ces derniers. Ces déclarations sont au nombre de deux : l'une dite *déclaration d'année* sur la conformité entre le compte général des finances et les arrêts de la Cour sur les comptes des comptables ; l'autre dite : *déclaration d'exercice* sur la conformité entre ces mêmes arrêts et les comptes ministériels de dépenses et recettes.

La première de ces déclarations générales, la dé-

claration d'année, a directement pour objet l'exactitude des opérations de Trésorerie contenues dans le compte général des finances ainsi que celle du bilan de l'administration des finances au 1er janvier. Voici en effet, comment sont rédigés les deux premiers alinéas de la déclaration d'année [1]

« La Cour déclare : 1° que le compte général de « l'administration des finances pour l'année... est « d'accord soit pour les opérations qui s'appliquent « au budget de l'Etat soit pour celles qui sont relatives aux services de Trésorerie, avec les arrêts « rendus sur les comptes individuels présentés par « les agents comptables des finances pour l'année...
« 2° Que le bilan de l'administration des finances au « 1er janvier... est également d'accord avec les résul« tats des arrêts rendus sur les mêmes comptes sauf « les opérations d'ordre mentionnées en l'état n° 2. » Dans les considérants qui précèdent la déclaration, la Cour fait remarquer qu'elle relève en réalité certaines différences entre les opérations de Trésorerie portées aux comptes des comptables et les résultats du compte des finances. Mais ces différences peuvent être négligées, car elles n'engagent pas la responsabilité des comptables vis-à-vis de la Cour et résultent

[1] Les autres dispositions de la déclaration d'année n'intéressent que le compte d'apurement des dépenses d'exercices clos.

simplement d'éliminations provenant d'opérations personnelles aux comptables, telles que par exemple, les mouvements dans le compte des fonds particuliers des trésoriers-payeurs généraux, compte de banque ouvert par chaque trésorier-payeur aux particuliers de son département qui veulent bien lui confier des fonds en dépôts; le solde intéresse la situation du Trésor et figure au compte des finances, mais on n'y reproduit pas les virements et autres opérations qui s'exécutent entre déposants à l'intérieur de ce compte. Si donc le total des soldes résultant des comptes de ces comptables concorde avec le solde du compte *Fonds particuliers des trésoriers-payeurs généraux* porté au compte des finances la Cour n'a pas à s'occuper des différences de détail qui n'altèrent pas l'exactitude du compte des finances et n'empêchent pas l'accord entre les deux termes de comparaison.

Quant au bilan, la Cour a soin de faire dans sa déclaration une réserve touchant « les opérations d'ordre mentionnées en l'état annexe n° 2 ». Il faut entendre par là que la Cour ne se porte pas garante de l'exactitude des virements et compensations signalés dans un état annexé à sa déclaration et ayant pour objet de déterminer ce que l'on appelle *« l'actif et le passif réels »*. A la suite de la situation générale de l'administration des finances telle qu'elle résulte

des écritures des comptables se trouvent en effet les tableaux de l'actif et du passif réels du Trésor public c'est-à-dire la situation ramenée à ce quelle serait effectivement si les opérations constatées à des comptes provisoires étaient régularisées, si les opérations portées à la fois pour ordre à un compte débiteur et à un compte créditeur étaient compensées, si enfin le vote des lois de règlement des budgets déjà réglés administrativement avait permis de constater dans écritures les résultats définitifs des exercices terminés. Il y a donc lieu d'apporter plusieurs changements à la situation résultant des écritures des comptables, changements qui sont faits par la Direction de la Comptabilité publique elle-même sans l'intervention d'aucun comptable et que par conséquent la Cour des comptes n'a pas à vérifier [1].

La seconde déclaration générale de la Cour des comptes, la déclaration d'exercice, ne contient pas de dispositions concernant les opérations de Trésorerie elles-mêmes, mais seulement les frais occasionnés par le service de la Trésorerie et les recettes en atténuation de ces dépenses. Nous avons vu que ces opérations ne sont pas soumises au contrôle de la Cour des comptes, mais aux vérifications d'une

[1] Il ne s'agit pas en effet ici de compensation et transports sans entrée ni sortie matérielle de fonds opérés par l'agent des virements, qui lui, est justiciable de la Cour des comptes.

Commission spéciale sur le rapport de laquelle le ministre des Finances statue définitivement [1]. La Cour déclare donc seulement qu'elle a pu constater la concordance des comptes individuels des comptables et des comptes des ministres avec les recettes et dépenses budgétaires établies par le procès-verbal de la dite Commission, tout en faisant ses réserves au sujet des opérations elles-mêmes, puisqu'elle n'a pas eu à les examiner.

[1] Voir page 258.

CONCLUSION

Nous avons ainsi exposé dans ses grandes lignes l'organisation de notre service de centralisation et d'aménagement des fonds. Nous avons vu comment le produit des revenus publics était employé au payement des dépenses de l'Etat. La conclusion de cette étude doit être, semble-t-il, qu'il manque en somme peu de chose au système français pour approcher de la perfection, tout au moins de cette perfection qui consisterait dans la réunion des quatre qualités que l'on exige en général d'un service de Trésorerie bien agencé : *simplicité*, *rapidité*, *sécurité* et *économie*[1].

La conception caractéristique qui a dirigé l'organisation du service en France paraît avoir été d'employer toujours les fonds sur place, de faire payer la dépense autant que possible par l'agent même qui a perçu les recettes et qui détient par conséquent les fonds dans sa caisse.

[1] Boucart et Jèze, *op. cit.*, tome II, p. 1139.

C'est ainsi que se trouve réalisée la première condition : la simplicité ; d'un côté par la réunion dans les mêmes mains des fonctions de payeur et de receveur et d'un autre par les procédés qui permettent de faire effectuer le payement par l'agent résidant dans la même localité que le créancier et qui possède les fonds nécessaires. Le trésorier-payeur général chef du service dans le département, peut dans ce but, déléguer le payement à un de ses subordonnés pour son compte et ce dernier se procurera au besoin les ressources dont il manque en se faisant remettre par qui de droit des fonds de subvention. L'application du principe de l'emploi des fonds sur place permet donc de réduire les mouvements de fonds au strict minimum puisqu'ils sont limités à l'envoi à Paris des excédents des recouvrements sur les payements et à la remise de fonds de subvention aux comptables qui en ont besoin. Cet avantage ne se retrouve pas dans les pays qui comme l'Angleterre et la Belgique, font verser à la Banque l'intégralité des produits publics et en font retirer toutes les sommes nécessaires aux payements. Sans doute la Banque se chargeant alors de tout, l'administration des Finances n'a pas à opérer elle-même ces énormes mouvements de fonds que nous constatons en France, néanmoins il semble qu'il y a là une source de complications et qu'il est préférable

de faire employer immédiatement par le comptable au payement des dépenses les fonds recouvrés sur les contribuables plutôt que de les verser à la Banque pour les en retirer aussitôt après. Les mouvements de fonds ne consistent alors qu'à remettre aux supérieurs hiérarchiques, puis à envoyer à Paris, ce qui reste entre les mains des agents après qu'ils ont payé les mandats délégués sur leur caisse, et à fournir aux payeurs les ressources dont ils ont besoin.

Chez nous comme du reste dans la plupart des pays étrangers, c'est la Banque qui en est chargée. Les fonds se trouvent ainsi transportés d'un point à l'autre du territoire par simple virement au compte courant du Trésor à la Banque, c'est-à-dire avec la plus grande rapidité possible. L'intervention de la Banque de France procure aussi dans l'exécution du service le maximum de sécurité et d'économie, puisqu'elle est responsable des fonds qui lui sont versés et qu'elle en assure gratuitement le transport. Toutes les conditions exigées d'un bon système de Trésorerie semblent donc être réalisées dans l'organisation financière française.

Pourtant quelques perfectionnements pourraient être apportés dans les relations de la Banque et du Trésor en cette matière. D'abord, si l'on ne verse à la Banque que les excédents de recettes, et si l'on n'y prélève que les fonds servant à combler les défi-

cits résultant d'excédents de dépenses, nous avons vu que l'on devrait au moins les y verser et les y prélever tous et, par conséquent, obliger les comptables à se servir des versements à la Banque pour tous les envois de fonds, à l'exclusion de l'envoi en numéraire ou effets de commerce, et à y prendre la totalité des fonds qui leur manquent au lieu de demander à d'autres comptables des fonds de subvention. Ce serait à la fois plus simple, plus économique et plus sûr.

De plus pourquoi l'Etat ne se ferait-il pas ouvrir un compte courant dans les Banques coloniales de l'Indo-Chine, du Sénégal, de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion comme à la Banque de France et à la Banque d'Algérie? Indépendamment des facilités que le dépôt des fonds du Trésor dans ces établissements pourrait donner au commerce local au moyen de leur emploi en prêts ou en escompte, le compte courant servirait à l'alimentation des caisses par simple ouverture de crédit de la Direction du Mouvement général des fonds. Cela remplacerait avantageusement l'envoi aux comptables coloniaux de numéraire ou de traites du caissier-payeur central sur lui-même.

Enfin il serait possible de procurer à l'Etat des recettes abondantes en obligeant la Banque de France à employer au profit du Trésor les soldes

créditeurs dont elle est seule à jouir actuellement, soit qu'on les utilise en escompte d'effets de commerce dont les bénéfices reviendraient directement à l'Etat, soit plutôt que l'on se contente de faire verser par la Banque au Trésor un intérêt modéré.

Il semble que ces quelques réformes suffiraient à faire fonctionner le service de la centralisation et de l'aménagement des fonds dans les meilleures conditions possibles sans aller jusqu'au bouleversement radical que l'on préconise quelquefois et qui consisterait à charger entièrement la Banque de France du service des payements et des mouvements de fonds. Sur plusieurs point des perfectionnements seraient désirables : il ne peut en être autrement dans une organisation aussi complexe. Il n'en est pas moins vrai que dans l'ensemble le service de la Trésorerie fonctionne actuellement en France de manière à assurer d'une façon satisfaisante l'exécution du budget le plus chargé qu'il y ait en aucun pays et au milieu de difficultés financières parfois considérables.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Le Président de la Thèse,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Définition du service de la Trésorerie. Plan. — Questions préliminaires.

TROISIÈME PARTIE

Contrôle des opérations de centralisation et d'aménagement des fonds.

Chapitre I.

Chapitre II.

Chapitre III.

Chapitre IV.

Chapitre V.

CONCLUSION

ALENÇON. — IMPRIMERIE VEUVE FÉLIX GUY ET Cie

END OF
TITLE